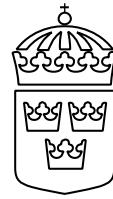


Regeringens skrivelse

2016/17:79



Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande

Skr.
2016/17:79

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 januari 2017

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat statliga stöd till innovation och företagande. Syftet med granskningen är att ta reda på om staten främjar innovationer och företagande på ett ändamålsenligt sätt genom utbetalning av stöd till företag. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och granskade myndigheter.

I skrivelsen går regeringen igenom rapporten och redovisar sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt redovisar vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av dessa.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Metod och genomförande.....	3
2.3	Granskningens resultat	4
2.3.1	Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?.....	4
2.3.2	Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?.....	5
2.3.3	Ger stöden några mätbara effekter?.....	5
2.3.4	Har regeringen överblick över stöden?.....	6
2.3.5	Riksrevisionens samlade bedömning.....	6
2.4	Rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
3.1.1	Behov av förbättrade utvärderings- och analysmetoder.....	7
3.1.2	Vilka data ska rapporteras?	8
3.1.3	Kopplingen mellan program mål och övergripande mål.....	9
3.1.4	Tid, spridning och kausalitet	9
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	11
Bilaga 1	Statligt stöd till innovation och företagande RIR 2016:22.....	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 2017.....	73

Riksrevisionen har granskat statliga stöd till innovation och företagande. Granskningen redovisas i rapporten Statliga stöd till innovation och företagande (RiR 2016:22), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 29 september 2016.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Enligt Riksrevisionen är det oklart om statligt stöd till företag bidrar till ökad tillväxt och är samhällsekonomiskt lönsamt. Riksrevisionen har därför granskat tre myndigheters arbete med företagsstöd samt om regeringen och myndigheterna har överblick över stöden och deras effekter. Då regeringen lyft fram små och medelstora företag som en grupp företag som är generellt viktiga för svensk tillväxt och som dessutom anses ha behov av statliga stödsatser har granskningen avgränsats till stöd riktade till denna grupp. Granskningen har också avgränsats till stöd som riktas till arbete med innovationer. Riksrevisionen har valt att granska de myndigheter som betalar ut mest stöd till små och medelstora företag: Verket för innovationssystem (Vinnova), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) samt Tillväxtverket. Riksrevisionen har granskat de åtta program inom myndigheterna som utvärderats och myndigheterna själva identifierat som de program som bäst matchar avgränsningarna ovan.

Riksrevisionen har undersökt om myndigheterna har tydliga och uppföljningsbara mål för sina program och hur myndigheternas processer fungerar vad gäller tilldelning av stöd. Vidare har Riksrevisionen undersökt om stöden har några mätbara effekter och om regeringen har överblick över stöden.

2.2 Metod och genomförande

Riksrevisionen har som underlag för granskningen genomfört dokumentstudier av propositioner, skrivelser, instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar. Riksrevisionen har också genomfört intervjuer med handläggare på Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket samt med konsulter, forskare och stödsökande företag. Riksrevisionen har också genomfört intervjuer med myndighetshandläggare på Närings-, Miljö- och energi- respektive Finansdepartementet och med handläggare på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar (Tillväxtanalys).

Riksrevisionen har även studerat ett urval av åtta program vid de tre myndigheterna. För att besvara frågan om huruvida myndigheterna har tydliga och uppföljningsbara mål för respektive program har Riksrevisionen analyserat målen för de åtta programmen utifrån de

utvärderingar och uppföljningar som har gjorts och de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med ansvariga handläggare och programansvariga.

För att besvara frågan om hur myndigheternas processer fungerar vad gäller tilldelning vid stöd har Riksrevisionen genomfört en deltagande observation av Vinnovas program Innovationsprojekt i företag. Den deltagande observationen har omfattat genomläsning av ansökningshandlingar, observationer av processen genom deltagande i berednings- och beslutsmöten och vid Vinnovas intervjuer med sökande av stöd. Riksrevisionen har även intervjuat handläggare, externa bedömare och företagare.

För att besvara frågan om huruvida stöden har några mätbara effekter har Riksrevisionen gjort en genomgång av internationell litteratur samt tagit del av resultaten från de två program som både effektutvärderats och ingår i granskningen – Vinn Nu samt Forska och Väx.

För att besvara frågan om huruvida regeringen har överblick över stöden har Riksrevisionen främst intervjuat handläggare på myndigheterna samt samtalat med myndighetshandläggare på Närings-, Miljö och energi- respektive Finansdepartementet. Riksrevisionen har också granskat om regelverket för de minimis-stöd, även kallade försumbara stöd, följs och om utbetalningarna går att följa upp. Tillväxtanalys har på Riksrevisionens uppdrag gjort en kvantitativ uppföljning av de minimis-stöden med hjälp av mikrodatan MISS över statligt stöd till näringslivet.

Riksrevisionen har avgränsat granskningen till att främst beröra utgiftsområde 24 Näringsliv och utgiftsområde 21 Energi. Granskningen omfattar även Tillväxtverkets affärsutvecklingscheckar som finansieras inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Kostnaderna för att administrera programmen ingår inte i granskningen.

2.3 Granskningens resultat

2.3.1 Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?

Riksrevisionen konstaterar att målen för de åtta granskade programmen är av varierande kvalitet och identifierar fyra typer av problem med målformuleringarna. Programmen har övergripande mål som enligt Riksrevisionen med svårighet kan mätas eller följas upp och det finns för många mål på olika nivåer. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det finns mål som växer fram under programmens gång utan en tydlig koppling till motiven för stödet och mål för tillväxt för enskilda stödmottagare. Riksrevisionen anser att flertalet mål i de granskade programmen kan tolkas på olika sätt och att det därmed är svårt att följa upp stöden och effekterna av dem. Riksrevisionen anser vidare att det är viktigt att de mål som formuleras är uppföljningsbara och speglar det myndigheterna ska uppnå med respektive stöd dvs. att kompensera för spridningseffekter eller överbrygga ofullständiga kapitalmarknader. Riksrevisionen menar att de tre myndigheterna delar ett gemensamt och övergripande mål om tillväxt. Samtidigt leder enligt Riksrevisionen

olikheterna i myndigheternas olika uppdrag till att mål i enskilda program är formulerade utifrån mer specifika önskemål om förväntade effekter. Som exempel pekar Riksrevisionen på att vissa satsningar har tydligare koppling till så kallade marknadsmisslyckanden medan andra satsningar ska stärka stödmottagarens konkurrenskraft inom utpekade marknader. Sammantaget menar Riksrevisionen att de inte funnit någon sammanhängande och generell målstruktur som binder ihop de olika satsningarna, både inom och mellan myndigheter, utifrån det övergripande målet om tillväxt. Många målformuleringar saknar enligt Riksrevisionen dessutom tydliga distinktioner och avgränsningar, vilket i sin tur leder till svårigheter att följa upp satsningarna.

2.3.2 Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?

Riksrevisionen konstaterar att de tre granskade myndigheterna, vilka bedöms via de åtta programmen, arbetar på olika sätt. Myndigheterna har enligt Riksrevisionen olika processer för att besluta om tilldelning av stöd, vilket i sin tur delvis beror på vad programmen avser att uppnå. Därför har också Riksrevisionen valt att inte försöka rangordna myndigheternas processer med avseende på kvalitet. Riksrevisionen pekar dock på några viktiga omständigheter i samband med beviljandet av stöd som myndigheterna bör beakta för att uppnå en väl fungerande beslutsprocess. Riksrevisionen lyfter särskilt fram:

- Urval av idéer
- Systematiskt informationssökande
- Gruppdynamik
- Neutralt förhållningssätt
- Korrekt bild av stödsökare

Frånvaron av gemensamt utvecklade metoder för att hantera tilldelningen av stöd gör det enligt Riksrevisionen svårt att bedöma effektiviteten i myndigheternas processer då de inte är fullt jämförbara.

2.3.3 Ger stöden några mätbara effekter?

De stöd som Riksrevisionen har granskat har följts upp, utvärderats och effektutvärderats av myndigheter och forskare. Riksrevisionen konstaterar att de genomförda effektutvärderingarna visar relativt samstämmigt på inga eller mycket begränsade statistiskt signifikanta effekter av stöden. Riksrevisionen konstaterar vidare att den tillväxt som stöden har som mål att skapa inte har verifierats i de två effektutvärderingar som har genomförts. Riksrevisionen menar att det inte betyder att stöden saknar andra positiva effekter för samhället, men anser att det borde ligga i regeringens och myndigheters intresse att visa att stöden har effekt. Denna bild bekräftas enligt Riksrevisionens bedömning av internationella studier av liknande stöd. En slutsats Riksrevisionen drar av detta är att så länge målen för programmen inte är utformade på ett ändamålsenligt sätt kommer det att vara svårt att följa upp stöden och deras effekter. Otydliga mål medför enligt Riksrevisionen också att effektutvärderingar av

stöden ifrågasätts då olika aktörer tolkar målen med, och resultaten av, stöden på olika sätt.

Riksrevisionen anser, i linje med detta, att om det råder tydlighet i hur stöd ska utvärderas är det lättare att nå konsensus om huruvida stödet lever upp till förväntningarna eller inte. Därför är det som Riksrevisionen ser det viktigt att utvärderingar planeras i samband med att program planeras.

2.3.4 Har regeringen överblick över stöden?

Riksrevisionen konstaterar att Näringsdepartementet hänvisar till Tillväxtanalys och respektive myndighet när det gäller kunskap om stöden. Riksrevisionen menar att Tillväxtanalys saknar lättillgängliga data som möjliggör sammanställning och överblick, och att de data som Tillväxtanalys samlar in inte alltid har den omfattning och kvalitet som krävs för att göra det möjligt att följa upp och analysera resultaten av programmen. Riksrevisionen bedömer att det saknas en samlad och övergripande bild av stödsystemets funktionssätt.

2.3.5 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har en tillräckligt samlad och tydlig bild av vare sig stöden eller deras effekter. Stöden utvärderas kontinuerligt av forskare och utredare, men den kritik som framförs tas enligt Riksrevisionen inte alltid till vara för lärande och utveckling. Vidare, menar Riksrevisionen, saknas användbara data på en övergripande nivå som gör att stöden går att följa upp på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som målen för de enskilda programmen formuleras så att de är svåra att följa upp. Utan användbara data och uppföljningsbara mål är det som Riksrevisionen ser det svårt att utvärdera resultat av stöden.

Trots brist på överblick över stöden och deras effekter menar Riksrevisionen att det kan vara så att stöden skapar nytta. Men för att öka tilltron till systemet och för att kunna styra insatserna dit där de gör mest nytta anser Riksrevisionen att systemet bör utvecklas. Riksrevisionen påpekar dock att det fragmenterade systemet samt de oklara effekterna av stöden inte innebär att myndigheter eller program inte kan fungera väl. Riksrevisionen anser dock att beslutsprocessen inom det program, Innovationsprojekt företag (IPF), som Riksrevisionen har studerat närmare – genom deltagande observation och uppföljande intervjuer – fungerar i stor utsträckning väl.

2.4 Rekommendationer

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör skapa förutsättningar för en bättre överblick över stöden till näringslivet och deras effekter.
- Regeringen bör utforma Tillväxtanalys uppdrag på ett mer ändamålsenligt sätt så att myndigheten kan bidra med mer systematisk kunskap om företagsstöd.

Riksrevisionen riktar följande rekommendationer till Vinnova, Skr. 2016/17:79 Tillväxtverket och Energimyndigheten:

- De stödgivande myndigheterna bör formulera tydliga mål för sina program. Ett exempel: Om målen för ett visst stöd är ökad tillväxt i samhället är det av stor vikt att målet är tydligt definierat, avgränsat och uppföljningsbart.
- De stödgivande myndigheterna bör planera utvärderingar av program redan i samband med att de gör upp planer för programmen. Detta innebär att mål, syfte, metod, data och val av variabler bör klargöras för utvärderaren innan programmen påbörjas.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser. I granskningen uppmärksammas ett flertal svårigheter vad gäller utvärderingar och bedömningar av effekter av statligt stöd till innovationer inom små och medelstora företag.

Statens stöd till innovation och företagande är ett viktigt näringspolitiskt område som syftar till att stärka näringslivets utvecklingsförmåga och i förlängningen svensk konkurrenskraft. Att ha en god överblick över hur medel används och vilka effekter insatser leder till, samt ha möjlighet att värdera var statens insatser bedöms göra störst nytta, är centralt för en god hantering av statens medel. En god överblick är dessutom viktigt i utvecklingsarbetet av nya näringspolitiska insatser.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens problembeskrivning och övergripande iakttagelse, som är att den samlade överblicken över statens stöd till innovation och företagande och dess effekter behöver förbättras. Regeringen vill samtidigt framhålla att kunskapen inom Regeringskansliet är god om de enskilda insatser som genomförs. Samtliga program som genomförs av Energimyndigheten, Vinnova och Tillväxtverket redovisas t.ex. i respektive myndighets årsredovisning. Ett urval av program följs upp och utvärderas genom återkommande programspecifika och tematiska utvärderingar, vilka bland annat ligger till grund för Riksrevisionens granskning. Dessutom har Regeringskansliet löpande dialog med stödgivande myndigheter kring de satsningar som genomförs. Myndigheterna arbetar kontinuerligt med att utveckla sina insatser. Samtidigt instämmer regeringen i Riksrevisionens slutsats och rekommendation om att det behövs en bättre helhetsbild av stödets samlade effekter. Nedan kommenteras Riksrevisionens iakttagelser mer i detalj.

3.1.1 Behov av förbättrade utvärderings- och analysmetoder

Regeringen avser att följa Riksrevisionens rekommendation och bidra till att utveckla arbetet med utvärderingar och analysmetoder.

Regeringen finner i Riksrevisionens rapport inte någon utförligare diskussion om hur ett förbättringsarbete lämpligast bör genomföras. Riksrevisionen antyder dock att den samlade expertisen på området pekar på att bättre och fler data är särskilt angeläget samt att program bör ha tydligare koppling till den nationalekonomiska teoribildning som i huvudsak utgår från produktivitetsanalyser och teorier om marknadsmisslyckanden.¹

Regeringen tolkar Riksrevisionen som att de övergripande teoretiska antaganden och därtill kopplade effektanalyser som används i dag är önskvärda, men att dessa inte kommer till sin rätt i och med bristfälliga underlag. Riksrevisionen finner att de utvärderingar som genomförts för genomförda program visar på inga eller mycket begränsade statistiskt signifikanta effekter i förhållande till målen för programmen. Även de utvärderingar som använder kontrollgrupper, vilket är en etablerad metod för att utvärdera effekter, har svårigheter att påvisa effekter.

Regeringen finner att Riksrevisionens granskning av de åtta programmen pekar ut ett flertal förhållanden som på olika sätt förklarar delar av svårigheterna med att mäta effekter. Det handlar dels om svårigheter kring dataunderlag och målformuleringar, dels om metodologiska problem och svaga effektlogiker. Nedan följer ett utförligare resonemang om dessa omständigheter samt regeringens syn på hur dessa svårigheter bör hanteras framöver.

3.1.2 Vilka data ska rapporteras?

Granskningen av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) MISS-databas är, menar Riksrevisionen, ett exempel på hur bristfälliga dataunderlag skapar svårigheter för uppföljningen. Regeringen instämmer i detta generella påstående, men anser att Riksrevisionen drar alltför långtgående slutsatser av svårigheten att följa upp företagsstöd generellt, då databasen hittills har begränsats till stöd som hanteras av Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Skatteverket och i viss mån Almi Företagspartner AB.² Övriga stödgivande myndigheter och bolag rapporterar inte till Tillväxtanalys MISS-databas. Som exempel kan nämnas Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket liksom universitet och högskolor. Riksrevisionens granskning visar dock att det behövs ett klargörande av vilka data som ska ingå i databasen.

Regeringen anser att Riksrevisionens granskning tydliggör den större frågan som rör att dataunderlag behöver vara anpassade till de utvärderingsmodeller och övergripande teoretiska antaganden som använts. Sammantaget instämmer regeringen i Riksrevisionens generella slutsats att relevanta dataunderlag är en förutsättning för utvärderingar, men vill förtydliga att dataunderlagens ändamålsenlighet i huvudsak bestäms av

¹ Begreppet produktivitetsanalyser används här som samlingsnamn för den nationalekonomiska teoritradition och metodutveckling som i huvudsak knyter begreppet *effekter* till produktivitetsförändringar.

² I Riksrevisionens rapport Näringspolitikens effekter – Brister i informationen om statliga satsningar (RiR 2014:26) uppges att Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser efterfrågat data från Stiftelsen Industriefonden och Stiftelsen Norrlandsfonden som valt att inte lämna ut data.

teoretiska utgångspunkter och mål samt kopplingen till utvärderingsmetoderna, dvs. de frågor som ska besvaras.

Skr. 2016/17:79

3.1.3 Kopplingen mellan programmål och övergripande mål

Riksrevisionen menar att genomgången av programmålen visar på relativt stor variation i analysnivå och konkretion. Målen ligger nära respektive myndighets uppdrag, dvs. fokus på energiomställning för Energimyndigheten, innovation för Vinnova och konkurrenskraft för Tillväxtverket. Samtidigt finns det enligt Riksrevisionen exempel på program som arbetar med flera mål på flera målnivåer samtidigt. Det innebär att enskilda program kan redovisa hur aktiviteter inom programmet kopplar till enskilda mål, men att de sammantagna resultat som programmet uppnått svårligen kopplas till övergripande näringspolitiska mål, vilket i sin tur gör det svårt att genomföra önskvärda effektanalyser. Riksrevisionen menar därför att ett bättre arbete med att ta fram tydliga mål, dessutom i samverkan med utvärderande part, skulle öka effektiviteten av statens insatser.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning om behovet av tydliga och uppföljningsbara programmål. Regeringen anser dock inte att problemet kan lösas endast genom att enskilda programmål förtydligas av stödgivande myndigheter, utan även att ett förtydligande av näringspolitikens mål behövs för att det på så sätt ska bli mer vägledande för myndigheternas programmål och därmed också skapa en mer effektiv målstruktur för näringspolitiken. Regeringen konstaterar i detta sammanhang att verksamheten vid Energimyndigheten är en del av energipolitiken och inte näringspolitiken.

Mot bakgrund av det nu sagda instämmer regeringen i Riksrevisionens rekommendation att program och deras data och mål i relevanta fall behöver kopplas till övergripande mål på ett bättre sätt. Regeringen bedömer det däremot inte som självklart att programmets utformning, processer för tilldelning av stöd, mål och data måste vara mer enhetliga mellan myndigheterna och deras uppdrag. Detta kan vara kontextberoende om det leder till högre effektivitet och bättre resultat av myndigheternas insatser. Regeringen anser därför att det behövs bättre metoder som dels ger möjlighet att få tydliga resultat från enskilda programinsatser men också möjlighet att lyfta enskilda programs resultat till en mer övergripande helhetsbild av statens samlade insatser för innovation och företagande.

3.1.4 Tid, spridning och kausalitet

Riksrevisionen uppmärksammar även problematiken kring *när* och *hur* förväntade effekter av innovationssatsningar kan och bör mätas.³ Riksre-

³ Detta diskuteras även i t.ex. Långtidsutredningens rapport *Forskning, innovationer och ekonomisk tillväxt*, SOU 2015:107, s. 16 och *Entreprenörskapsutredningens slutbetänkande Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, SOU 2016:72, s. 294.

visionen visar, via både svensk och internationell forskning, att det finns ett generellt problem kring mätbarhet av effekter. Riksrevisionen citerar en av de stödgivande myndigheterna som menar att "FoU-investeringar generellt genererar ett ekonomiskt värde som överstiger kostnaderna för investeringarna. Dessa beräkningar bygger på förväntade samhällsekonomiska effekter av företagsstöd". I praktiken innebär det att mätningar av vissa effekter inte genomförs utan bör accepteras utifrån antaganden. Regeringen anser det, med stöd i forskning, fullt rimligt att acceptera att effekter uppstår utan att dessa alltid går att fullständigt mäta. Regeringen anser dock att det ur ett utvärderings-, effektivitets- och lärandeperspektiv behövs ett utvecklingsarbete som ökar möjligheterna att analysera och förstå de förändringsprocesser som startar i samband med statliga insatser för innovation och företagande.

Gängse metodik för att överkomma problemet med *tid* är att bestämma en bortre tidsgräns för när effekten förväntas ha inträffat. Regeringen menar att det här finns en motsättning mellan utvärderarens behov av funktionella utvärderingsmetoder visavi tidsperspektivet när faktiska effekter uppstår och kan utvärderas.

En näraliggande problematik, som också uppmärksammas av Riksrevisionen, är frågan om *var* effekter uppstår. Önskvärd effekt kan uppstå utanför utvärderingens räckvidd. Riksrevisionen lyfter fram ett tankeexempel från Vinnova som visar på svårigheterna att fånga stödens spridningseffekter. Exemplet är att ett nystartat innovativt företag som får stöd inom en satsning i nästa skede köps upp av ett annat företag, i vilket den önskade effekten uppstår, men att denna effekt därmed inte täcks in i utvärderingen för insatsen. Även de färdigheter, kompetenser, nätverk m.m. som individer skaffar sig inom ramen för ett projekt är svåra att täcka in i utvärderingar.

Regeringen finner att det, utifrån problemen med när och var effekten äger rum, finns svårigheter i att följa innovationssatsningarnas orsakssamband i utvärderingsmetoderna.⁴ Utvärderingsmetodernas svårigheter att fånga orsakssamband kan illustreras av Energimyndighetens arbete, vars insatser i huvudsak görs för att ställa om rådande energisystem. Sådana omställningsprocesser är ofta ett mål i sig och kan svårligen formuleras och konkretiseras i utvärderingsplaner i förväg för enskilda program.

Utifrån Riksrevisionens granskning kan regeringen konstatera att det inte är självklart hur effektutvärderingar bäst bör genomföras. Riksrevisionen lyfter fram effektutvärderingarnas betydelse kopplat till nationalekonomiska teorier om produktivitet trots att dessa generellt visar svaga, om inga, resultat. Samtidigt kan det inte uteslutas att detta inte är tillräckligt då effekter kan uppstå utöver de effekter som mäts. Detta problem är välkänt, inte bara i Sverige, och det pågår ständigt ett utvecklingsarbete för att nå bättre utvärderingsmetoder. Ett genomgående

⁴ Detta uppmärksammas även i Entreprenörskapsutredningens slutbetänkande *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet* SOU 2016:72, s. 295.

problem är att mäta förändring över tid, kontextuella förutsättningar och spridningseffekter i samband med offentliga insatser.⁵

Regeringen menar att förbättrade utvärderingar kan skapa bättre förutsättningar för helhetsanalyser. Behovet av en helhetsbild lyfts fram i Entreprenörskapsutredningens slutbetänkande *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet* (SOU 2016:72) där det konstateras att systemet för att främja innovation och näringsliv är svåröverskådligt. De samlade iakttagelser som externa bedömare gör är att det saknas en samlad bild av de statliga programmen för främjandet av innovation och näringsliv.⁶

Regeringen anser därför att oklarheter kring arbetssätt, dvs. analysmodeller och utvärderingsmetoder, för att fastställa vilka effekter som uppstår genom statligt stöd för innovation och företagande behöver hanteras genom förbättrade och mer kvalificerade utvärderingsmetoder i syfte att stärka trovärdighet och effektivitet i regeringens insatser.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anser att ett utvecklingsarbete behövs för att nå bättre översikt och effektivitet i statens stöd för innovation och företagande. Regeringen kan också konstatera att insatser för att främja innovation och företagande leder till att förändringsprocesser initieras vilka i sin tur inte till fullo låter sig analyseras och utvärderas i många effektanalyser. I regeringens bilaga till Långtidsutredningen, *Forskning, innovationer och tillväxt*, diskuteras svårigheterna med att utifrån nationalekonomisk teori mäta innovation. Bland annat anges att: ”Innovationer är ... ofta resultat av experimenterande, misslyckanden samt ”mutationer” mellan olika idéer, produkter och koncept. I synnerhet gäller detta evolutionära perspektiv nya, radikala innovationer, dvs. innovationer som ger upphov till fundamentala förändringar i aktiviteter och beteenden inom en organisation eller bransch.”⁷ Regeringen menar därför att det behövs fler metoder som gör det möjligt med mer omfattande analyser och utvärderingar av statliga insatsers effekter så att både produktivitet och insatsers kausalitet täcks in bättre än i dag. I dag saknas framför allt utvecklade analys- och utvärderingsmetoder för att skapa systematisk kunskap om

⁵ Ett aktuellt exempel är European Commission, Support to SME's, *Increasing Research and Innovation in EME's and SME Development, Final Report, Work Package 2*, 2016, s. 16f. Ett annat exempel är Nesta, *Impacts of innovations policy: synthesis and conclusion*, 2013, s 43. I dag kommer det också fram flera utvärderingar som fokuserar på att bättre mäta effekten av insatsers genomslag/spridning, exempelvis *Impact of Swiss Participation in the Seventh European Framework Programme for Research*, SERI, 2014.

⁶ Exempelvis OECD *Rewiev of Innovation policy: Sweden 2012* och OECD *Rewiev of Innovation policy: Sweden 2016*.

⁷ Långtidsutredningen, *Forskning, innovationer och tillväxt*, SOU 2015:107, s. 30. En omvandlingsanalytisk ansats har diskuterats tidigare i Långtidsutredningen, *Omvandling och obalans*, SOU 1995:4, bilaga 3.

ekonomiska omvandlingsprocesser. Regeringen vill samtidigt förbättra förutsättningarna för att genomföra produktivetsanalyser.

Sammantaget menar regeringen att statens överblick över stödets effekter förväntas bli bättre genom att flera utvärderings- och analysredskap används. Att både kunna utvärdera utifrån en produktivetslogik och en omvandlingslogik gör att staten får en bättre överblick över sina insatser för innovation och företagande.


Tillväxtanalys är en viktig aktör i detta. I linje med Riksrevisionens rekommendation avser regeringen att ge myndigheten en central roll i att hålla ihop utvecklingsarbetet för att på ett mer ändamålsenligt sätt kunna bidra till mer systematisk och sammanhållen kunskap om företagsstöd.

Regeringen avser att initiera ett internt arbete inom Regeringskansliet för att konkretisera näringspolitikens mål. En utgångspunkt för detta arbete är att det ska vara möjligt att genomföra utvärderingar utifrån produktivets- och omvandlingsanalyser.

Regeringen avser också att ge ett metodutvecklingsuppdrag till Tillväxtanalys att, i nära dialog med Regeringskansliet, i samverkan med relevanta näringslivsfrämjande myndigheter ta fram förslag till en sammanhållen metodik för att analysera och utvärdera (offentliga) insatser som avser att leda till strukturomvandling och ekonomisk förnyelse.

Regeringen har även i 2017 års regleringsbrev för berörda myndigheter lagt till ett återrapporteringskrav för att ta tillvara synergier i myndigheternas verksamheter och för att undvika överlappningar i syfte att bättre bidra till målen för närings-, energi- och den regionala tillväxtpolitiken.

Med detta anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.



Statliga stöd till
innovation och företagande

RIR 2016:22



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-415-5

RIR 2016:22

FOTO: CAIAIMAGE

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2016

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-09-20

DNR: 31-2014-1476

RIR 2016:22

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Statliga stöd till innovation och företagande

Riksrevisionen har granskat om statligt stöd till innovationer och företagande fungerar väl. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Näringsdepartementet, Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Näringsdepartementet, Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Charlotta von Porat har varit föredragande. Ämnessakkunnig Daniel Melén, jurist Ulrika Brun, enhetschef Lena Björck och ämnessakkunnig Martin Hill har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Charlotta von Porat

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet, Miljö- och energidepartementet
Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket

RIKSREVISIONEN

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Syfte	11
1.3 Motiv till statliga stöd	11
1.4 Utgångspunkter	12
1.5 Genomförande	13
1.6 Avgränsning	15
1.7 Rapportens disposition	15
2 Myndigheterna och de granskade programmen	16
2.1 Så mycket satsar staten på innovationsstöd till små och medelstora företag	16
2.2 Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket	17
2.3 De granskade programmen och deras syften	18
3 Tydliga och uppföljningsbara mål	24
3.1 Programmens mål enligt utvärderingar och intervjuer	24
3.2 Riksrevisionens iakttagelser	28
4 Myndigheternas processer för tilldelning av stöd	30
4.1 Hur myndigheterna väljer stödmottagare	30
4.2 Illa skrivna ansökningar, konsulter och lycköskare	34
4.3 Riksrevisionens iakttagelser	36
5 Effekter av stöden	39
5.1 Internationella resultat	39
5.2 Resultat från de granskade programmen	40
5.3 Riksrevisionens iakttagelser	42
6 Överblick över stöden	44
6.1 Regeringens överblick	44
6.2 Exemplet försumbara stöd – <i>de minimis</i>	47
6.3 Riksrevisionens iakttagelser	48
Referenslista	50
Bilaga 1. Exemplet försumbara stöd – <i>de minimis</i>	53

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Varje år betalar staten ut cirka 27 miljarder kronor i stöd till näringslivet. Stöden är ofta villkorade så att företag som får stöd också skjuter till egna medel. Flera utvärderingar har gjorts utan att kunna ge en entydig bild av vilka effekter stöden har för enskilda företag eller för Sveriges ekonomiska tillväxt.

Innovationer och växande småföretag betraktas ofta som nycklar till Sveriges framtida tillväxt. En förklaring till detta är de spridningseffekter som gör att investeringar i innovationer samt forskning och utveckling (FoU) ofta också kommer andra än den aktuella organisationen till del. Då samhällsnyttan i dessa fall är större än avkastningen finns det anledning för staten att göra insatser inom området.

En mindre del av statens totala stöd till näringslivet riktas till FoU och innovationer samt till små och medelstora företag. Staten satsar årligen cirka fem miljarder kronor på FoU som riktar sig till näringslivet, varav knappt en miljard till SMF. Merparten av det statliga företagsstödet med fokus på innovationsstöd till små och medelstora företag beviljas av Verket för innovationssystem (Vinnova), Energimyndigheten och Tillväxtverket.

I denna granskning har Riksrevisionen undersökt effekterna av stöden och hur staten genom de tre myndigheterna sköter processerna för att betala ut, följa upp och överblicka stöden till näringslivet. Det övergripande syftet med granskningen är att ta reda på om staten främjar innovationer och företagande på ett ändamålsenligt sätt genom utbetalning av stöd till företag.

Delar av verksamheten vid Näringsdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Vinnova, Tillväxtverket och Statens energimyndighet (Energimyndigheten) har ingått i granskningen. Åtta program med innovationsstödjande arbete riktade mot små och medelstora företag inom dessa myndigheter ingår i granskningen. Riksrevisionen har också granskat förutsättningarna för hur försumbara stöd, också kallade *de minimis*-stöd, går att följa upp på nationell nivå med hjälp av myndigheten Tillväxtanalys.

Granskningen utgår från fyra revisionsfrågor:

1. Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?
2. Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?
3. Ger stöden några mätbara effekter?
4. Har regeringen överblick över stöden?

Granskningens resultat

Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?

Målen för de åtta granskade programmen är av varierande kvalitet. Olika utvärderingar pekar på brister vad gäller målformuleringarna, och Riksrevisionen identifierar fyra typer av problem:

- **Övergripande mål som med svårighet låter sig mätas eller följas upp**
Programmen inom myndigheterna har ofta mål för att skapa tillväxt i samhället och att öka kunskapen och humankapitalet. Kopplingen mellan programmets mål och hur de ska uppnås och mätas är dock oklar.
- **För många mål på olika nivåer**
I vissa program – främst inom Energimyndigheten – förekommer målformuleringar på olika nivåer som liknar allt från indikatorer till visioner. Målen är ofta mindre konkreta och inte uppföljningsbara.
- **Mål som växer fram under programmets gång utan en tydlig koppling till motiven för stödet**
Företag som beviljas stöd får en kvalitetsstämpel som gör andra, privata, finansierare intresserade av att stödja projektet i ett senare skede. Bland annat har Vinnova formulerat detta som mål för sina stöd.
- **Mål för tillväxt för stödmottagaren**
Inom Tillväxtverket finns program med målet att öka tillväxten för stödmottagaren. Sådana mål är snarare resultat av stödet. Målet bör vara att generera tillväxt i en bransch eller inom annat avgränsat område, snarare än att gynna ett företag framför andra.

Riksrevisionens bedömning

Flertalet mål i de granskade programmen kan tolkas på olika sätt och är därmed svåra att följa upp. Det finns fördelar, inte minst inför utvärderingar, med tydligare mål som är kopplade till de övergripande motiven med programmen. Målen är inte utformade på ett ändamålsenligt sätt och gör det svårt att följa upp stöden och effekterna av dem. Otydliga mål medför också att de effektutvärderingar som genomförs ifrågasätts eftersom olika aktörer tolkar målen på olika sätt. Det är därför viktigt att de mål som formuleras är uppföljningsbara och speglar det myndigheten ska uppnå med respektive stöd, dvs. att kompensera för spridningseffekter eller överbrygga ofullständiga kapitalmarknader.

Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?

De tre granskade myndigheterna har olika processer för att bedöma vilka projekt som ska få stöd. Det finns en rad osäkerhetsmoment i dessa processer som myndigheterna måste förhålla sig till. Granskningen visar att följande moment är viktiga:

- **Urval av idéer**
Att välja ut idéer som är nyskapande, men inte är så långt komna i utvecklingsprocessen att de bedöms kunna bli finansierade av privata aktörer.
- **Systematiskt informationsökande**
Att systematiskt söka efter information om företagen. Kunskap om de stödsökande företagen och deras innovationer varierar både hos externa bedömare och interna beslutfattare. Både tidigare positiva och negativa erfarenheter av stödsökarna kan påverka beslutsfattandet.
- **Gruppdynamik**
Att se till att gruppdynamiken mellan bedömare fungerar och att deras kunskap tas till vara. Externa bedömare har en viktig roll i beslutsprocessen på Vinnova och Energimyndigheten. Det finns en risk att en bedömares argument kan väga tyngre än övrigas och då kan idén med att en *grupp* gör bedömningen gå förlorad.
- **Neutralt förhållningssätt**
Att förhålla sig neutral till en rad yttre faktorer i sin bedömning av ansökningar. Konsulter och företag med expertis inom stödsökande är en faktor som påverkar ansökningshandlingarnas kvalitet och som myndigheterna måste beakta.
- **Korrekt bild av stödsökare**
Att få en så korrekt bild som möjligt av företagarnas förmåga att genomföra projekten. Vid intervjuer med företagare kan myndigheterna bilda sig en bättre uppfattning av företagets möjligheter att genomföra projekten de söker stöd för, jämfört med om intervjuer inte genomförs.

Riksrevisionens bedömning

Vinnovas process i programmet Innovationsprojekt företag (IPF) tangerar många av de ovan nämnda punkterna, och det finns en medvetenhet om dem. En viss reservation för systematiskt sökande efter information (punkt 2) samt kontroll över gruppdynamik och maktstrukturer inom bedömningsgruppen (punkt 3) ges dock. Riksrevisionen har inte haft möjlighet att granska övriga myndigheters processer på ett lika ingående sätt varför Riksrevisionen inte kan uttala sig om hur väl dessa myndigheters processer fungerar. Tillväxtverkets process avviker genom att den är delegerad till de regionala partnerskapen. Och Energimyndigheten genomför inte regelrätta intervjuer med de stödsökande företagen. Riksrevisionen menar att det finns en risk att myndigheterna missar faktorer som bör ligga till grund för beslut i de fall de avstår från att bland annat intervjua företagarna. Granskningen visar också att det är oklart hur myndigheterna förhåller sig till ambitionen att inte ge stöd till projekt som de antar kan genomföras utan statligt stöd.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Ger stöden några mätbara effekter?

Stöden som har granskats har följts upp, utvärderats och effektutvärderats av myndigheter och forskare. De effektutvärderingar som har genomförts har berört Vinnovans program Vinn Nu och Forska & Väx, och de visar på liknande resultat men med något varierande tolkningar sinsemellan. Utvärderingarna har kritiserats för att inte mäta rätt mål och för att mäta effekter för tidigt efter det att stöden har betalats ut. Det råder heller inte konsensus om hur lång tid det ska gå innan det går att mäta effekter av ett program och var effekterna ska uppstå.

Riksrevisionens bedömning

De genomförda effektutvärderingarna visar relativt samstämmigt inga eller mycket begränsade statistiskt signifikanta effekter av stöden. Riksrevisionen konstaterar att stöden har som ett mål att skapa tillväxt och att denna tillväxt ännu inte har kunnat verifieras i genomförda effektutvärderingar. Det betyder inte att stöden saknar andra positiva effekter för samhället. Det borde dock ligga i regeringens och myndigheternas intresse att visa att stöden har effekt. Risken är annars att de fortsätter att betalas ut utan att någon vet vilka eventuella effekter de har.

Har regeringen överblick över stöden?

Regeringen saknar överblick

Flera departement har ansvar för olika delar av stödsystemet, vilket ställer krav på att det finns en överblick så att arbetet kan bedrivas effektivt och samordnat. Det är Näringsdepartementet som har det övergripande ansvaret för de granskade stöden. Departementet hänvisar dock till respektive myndighet när det gäller ingående kunskap om respektive stöd.

När det gäller övergripande överblick över stöden hänvisar Näringsdepartementet till att Tillväxtanalys har överblick över stöden och deras effekter, genom myndighetens uppdrag som analysmyndighet samt tillgång till data på området. Tillväxtanalys saknar dock lättillgängliga data som möjliggör sammanställning och överblick. Tillväxtanalys efterfrågar också en utvecklad dialog med departementet för att kunna fullfölja sitt uppdrag på ett mer ändamålsenligt sätt. Avsaknaden av överblick skapar osäkerhet om systemet som helhet och bidrar till att det blir svårare att bedöma om stöden har avsedda effekter.

Användbara data saknas för att uppföljning ska kunna genomföras

De data som Tillväxtanalys samlar in har inte alltid den omfattning och kvalitet som krävs för att göra det möjligt att följa upp och analysera resultaten av programmen. Tillväxtanalys uppföljning av *de minimis*-stöd visar t.ex. att inrapporterade data är otillräckliga för att användas till att följa upp om Sverige följer EU:s regelverk vad gäller *de minimis*. Tillväxtanalys sammanställning av data bidrog inte till en mer utförlig uppföljning av stöden än vad varje enskild myndighet själv borde ha kunnat göra.

Riksrevisionens bedömning

Regeringen har inte en tillräckligt samlad och tydlig bild av stöden och dess effekter. Näringsdepartementet hänvisar till Tillväxtanalys och respektive myndighet när det gäller kunskap om stöden. Det saknas dock en samlad och övergripande bild av stödssystemets funktionssätt. Data som ska användas för att följa upp och utvärdera stöden brister både i omfattning och kvalitet. Regeringskansliet utreder Tillväxtanalys organisation och arbetssätt för att ge myndigheten en tydligare roll. Resultatet av arbetet är betydelsefullt för hur Tillväxtanalys organisation kommer att utformas.

Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har en tillräckligt samlad och tydlig bild av vare sig stöden eller deras effekter. Stöden utvärderas kontinuerligt av forskare och utredare, men den kritik som framförs tas inte alltid till vara för lärande och utveckling. Vidare saknas användbara data som gör att stöden går att följa upp på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som målen för de enskilda programmen formuleras så att de är svåra att följa upp. Utan användbara data och uppföljningsbara mål är det svårt att utvärdera resultat av stöden.

Trots brist på överblick över stöden och deras effekter kan det vara så att stöden skapar nytta. Men för att öka tilltron till systemet och för att kunna styra insatserna dit där de gör mest nytta bör systemet utvecklas. Det bör dock påpekas att det fragmenterade systemet samt de oklara effekterna av stöden inte innebär att myndigheter eller program inte kan fungera väl. Beslutsprocessen inom det program, Innovationsprojekt företag (IPF), som Riksrevisionen har studerat närmare – genom deltagande observation och uppföljande intervjuer – fungerar i stor utsträckning väl.

Sammanfattningsvis är Riksrevisionens bedömning att de problem som framkommit i denna granskning speglar problem som finns i övriga delar av stödssystemet. Därför riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regering och myndigheter:

- **Regeringen bör skapa förutsättningar för en bättre överblick** över stöden till näringslivet och dess effekter.
- **Regeringen bör utforma Tillväxtanalys uppdrag på ett mer ändamålsenligt sätt** så att myndigheten kan bidra med mer systematisk kunskap om företagsstöd.
- **De stödgivande myndigheterna bör formulera tydliga mål för sina program.** Ett exempel: Om målet för ett visst stöd är ökad tillväxt i samhället är det av stor vikt att målet är tydligt definierat, avgränsat och uppföljningsbart.
- **De stödgivande myndigheterna bör planera utvärderingar av program** redan i samband med att de gör upp planer för programmen. Detta innebär att mål, syfte, metod, data och val av variabler bör klargöras för utvärderaren innan programmen påbörjas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Innovationer och växande företag är centrala för Sveriges välstånd och tillväxt (prop. 2015/16:110). Investeringar i forskning och utveckling (FoU) kommer ofta fler till del än dem som genomför satsningarna. Samhällsnyttan anses i dessa fall vara större än avkastningen för den som genomför investeringen. Det kan dock vara svårt för företag att få finansiering tidigt i utvecklingsprocessen för små innovativa projekt då möjligheten att lyckas med projektet ofta är svår att bedöma. Detta är de centrala motiven till att staten ska stödja FoU och innovationer.

Regeringen bedömer att möjligheten att få fram fler tillväxtprojekt och innovativa företag ökar när staten betalar ut stöd till forskning och utveckling (prop. 2015/16:110, s. 16). Insatser riktade mot små och medelstora företag (SMF) lyfts fram som speciellt viktiga eftersom tillväxtpotentialen anses vara stor hos dessa företag. Dessutom menar regeringen att tidiga skeden i utveckling av produkter och tjänster ofta präglas av osäkerhet, värderings- och informationsproblem samt långa ledtider till finansiell stabilitet. På grund av dessa risker avstår ofta marknaden från investeringar i tidiga utvecklingskedan. Samtidigt menar regeringen att det finns ett stort samhällsekonomiskt värde i att tidiga utvecklingsinvesteringar i innovativa verksamheter genomförs. "Ett starkt innovationsstöd bedöms ha stor påverkan på möjligheterna att få fram fler tillväxtprojekt och innovativa företag. Den samlade effekten av investeringar i forskning och utveckling som görs i Sverige kan därigenom få större genomslag." (Prop. 2015/16:110, s. 16)

År 2013 betalade staten ut cirka 35 mdkr till FoU (OECD 2013) varav cirka 5 mdkr till näringslivet (SCB 2013). Utöver dessa 5 mdkr i FoU-stöd till näringslivet beräknas staten årligen bevilja ytterligare drygt 20 mdkr i olika former av företagsstöd (Svenskt näringsliv 2012).¹ Dessa stöd kan sökas från en rad myndigheter, stiftelser och statliga bolag.

Det är oklart om statligt stöd till företag bidrar till ökad tillväxt och är samhällsekonomiskt lönsamt. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat tre myndigheters arbete med företagsstöd samt om regeringen och myndigheterna har överblick över stöden och deras effekter. Eftersom SMF² har lyfts fram som en grupp företag som är speciellt viktiga för svensk tillväxt och dessutom anses ha behov av statliga

¹ Det totala stödet till näringslivet (FoU mm) summeras till 27 mdkr. Uppgiften avser år 2009, men beräknas vara i liknande storleksordning i dag enligt Entreprenörskapsutredningens (Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet, dir. 2015:10) kommande kartläggning (se kapitel 2.1).

² Definitionen av små och medelstora företag (SMF) är här att företaget har 2–249 anställda och således även inkluderar så kallade mikroföretag.

stödinsatser har granskningen avgränsats till stöd riktade till denna grupp. Granskningen är också avgränsad till stöd som riktar sig till arbete med innovationer eftersom även detta ses som viktigt för att stödja tillväxten i Sverige. De tre myndigheter som betalar ut mest stöd till SMF är Verket för innovationssystem (Vinnova), Statens energimyndighet (Energimyndigheten) och Tillväxtverket. Riksrevisionen har granskat de åtta program inom myndigheterna som bäst matchar avgränsningen. Det är de tre myndigheterna som har pekat ut vilka program som matchar avgränsningen. Ett krav var att programmen skulle ha utvärderats.³

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med granskningen var att ta reda på om statligt stöd till innovationer inom små och medelstora företag fungerar väl. Följande revisionsfrågor har undersökts:

1. Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?
2. Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?
3. Ger stöden några mätbara effekter?
4. Har regeringen överblick över stöden?

1.3 Motiv till statliga stöd

En grundläggande anledning för att staten ska betala ut stöd till FoU och innovationer är att det investeras för lite i FoU. När det finns någon form av marknadsmisslyckande kan staten med hjälp av stöden kompensera för detta. Ofullständiga kapitalmarknader och de spridningseffekter som uppstår vid FoU-investeringar är de två viktigaste exemplen på marknadsmisslyckanden som enligt ekonomisk teori motiverar offentliga FoU-stöd (Svensson 2014). Ett annat motiv till statlig finansiering av FoU är att investeringarna bör ses ur ett systemperspektiv.

Ofullständiga kapitalmarknader

Företag kan behöva tillgång till extern finansiering för att kunna utvecklas. Extern finansiering kan fås med hjälp av till exempel traditionella banklån. Det är dock inte alltid som banker eller andra aktörer vill finansiera projekt som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv har en potential att bli lönsamma. En anledning till att finansierare gör sådana bedömningar kan vara asymmetrisk information, dvs. att innovatören kan mer om ett projekts potential än den potentiella finansieraren. Asymmetrisk information motiverar främst statlig finansiering i utvecklingsfaser då osäkerheten om ett projekts framtid är som störst (Svensson 2014; Tillväxtanalys 2015).

³ Ett undantag från att granska arbetet med SMF görs i kapitel 6 och bilaga 1 där utdelning av stöd enligt *de minimis* följs upp oavsett stödföretagets antal anställda. Avgränsningen till SMF lät sig inte göras i Tillväxtanalys databas.

Spridningseffekter

Spridningseffekter uppkommer då ett företags investeringar i kunskap sprids till andra företag och intressenter. Om spridningseffekten är stor kan det betraktas som olönsamt för ett företag att investera i FoU. Det är således mer lönsamt att låta någon annan finansiera kunskapsutvecklingen. Detta leder till att investeringar i FoU blir samhällsekonomiskt sett för låga eller uteblir helt. För att undvika en sådan utveckling stödjer staten innovationer och FoU genom såväl universitetens grundforskning som företagens FoU. Eftersom kunskap i någon mån är kollektiv spelar staten således en viktig roll för att etablera väl fungerande system som skapar goda förutsättningar för FoU, spridning av kunskap och kommersialisering av innovationer (Svensson 2014; Tillväxtanalys 2015).

Ett systemperspektiv

Ett tredje motiv till statlig finansiering av FoU är att betrakta finansiering ur ett systemperspektiv. Ett systemperspektiv innebär att staten mer aktivt ska främja och styra den tekniska utvecklingen. Tanken är att marknaden i ett senare skede ska kunna ta över utvecklingen av innovationer. I en svensk kontext hänvisar både Vinnova och Energimyndigheten till att de verkar inom ett systemperspektiv. Perspektivet innebär dock att det uppstår problem med att mäta resultaten av utbetalda stöd och att utvärdera effekterna av specifika program

1.4 Utgångspunkter

Budgetlagen ställer krav på hög effektivitet i statlig verksamhet. Enligt budgetlagen (2011:203)⁴ ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet. Uttrycket god hushållning kan exemplifieras med att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet och att statens medel ska hanteras säkert.⁵

Staten kompenserar för marknadsmisslyckanden

I granskningen har vi utgått från de motiv och ambitioner som regeringen har uttryckt för de statliga insatserna på området. Målen för näringspolitiken är att kompensera för marknadsmisslyckanden, att stärka den svenska konkurrenskraften och att skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag. I propositionen *Företagsutveckling – statliga insatser för finansiering och rådgivning* (prop. 2009/10:148) skriver regeringen att statens insatser för företagsfrämjande bör riktas till verksamheter före företagsstart, till företagsutvecklingsfaser och till kommersialiseringen av innovationer. I propositionen anges ett antal utgångspunkter för statens insatser som riksdagen har ställt sig bakom (bet. 2009/10:NU25; rskr. 2009/10:361). Regeringens utgångspunkter är att statens roll ska vara tydlig och väl motiverad i de fall

⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen(2011:203).

⁵ Prop. 2010/11:40 s. 124.

stöd betalas ut och att de statliga insatser som genomförs ska vara marknadskompletterande.

Överblick krävs för styrning och uppföljning

Utöver utgångspunkterna i budgetlagen utgår granskningen från att transparenta och ändamålsenliga beslutsprocesser inom myndigheterna behövs för att systemet för företagsstöd ska fungera väl.

Enligt 9 kap. 7 § regeringsformen (1974:152) får anslagen från riksdagen inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Regeringen är med andra ord bunden av anvisningarna om hur statens medel ska fördelas. För att kunna följa upp hur medlen har använts måste det finnas information om användningen. Budgetlagens övergripande mål om ett effektivt resursutnyttjande i statens verksamhet har i denna granskning brutits ner till att statliga stöd och andra insatser som näringslivet får från myndigheter ska dokumenteras så att uppföljning och utvärdering möjliggörs. Denna dokumentation ska omfatta samtliga stöd som betalas ut från myndigheter. Samlad och bearbetad dokumentation om samtliga företag och organisationer som får del av statligt finansierade insatser är en förutsättning för att det ska vara möjligt att bedöma om insatserna inom det näringspolitiska området används på ett effektivt sätt.

1.5 Genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av olika metoder för att svara på de fyra revisionsfrågorna. De tre myndigheterna har pekat ut de program som matchar granskningens avgränsning.⁶

Följande perspektiv matchar de fyra revisionsfrågorna:

- **Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för respektive program?** Granskningen har tagit sin ansats i befintliga utvärderingar och uppföljningar som har genomförts av de åtta programmen. Varje program har presenterats av ansvariga handläggare och programansvariga i intervjuer. Med utgångspunkt i dessa källor har målen för de åtta programmen analyserats.

⁶ Avgränsningen var väl anpassad till Vinnovas programstruktur men var svårare att tillämpa på Energimyndigheten och Tillväxtverket. På Vinnova genomfördes en totalundersökning av program riktade till SMF. Tillväxtverket angav först att programmen de hade valt motsvarade en totalundersökning, men ändrade sig vid faktagranskningen. Energimyndigheten kunde inte peka ut program för en totalundersökning av SMF. Därför valdes de tre stöd som bäst motsvarade avgränsningen.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

- **Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?**
Det andra perspektivet granskar myndigheternas processer och hantering av de åtta stöd som matchar avgränsningen. Riksrevisionen har genomfört en deltagande observation av Vinnovas program Innovationsprojekt i företag (IPF). Vi följde programmet inom delområdet Samhällsbyggnad, som har cirka 30 ansökningar, genom att läsa ansökningshandlingar, observera processen i form av berednings- och beslutsmöten samt Vinnovas intervjuer med sökande av stöd. Handläggare, externa bedömare och företagare intervjuades.⁷
- **Ger stöden några mätbara effekter?**
För att undersöka det tredje perspektivet har Riksrevisionen gjort en genomgång av internationell litteratur samt tagit del av resultatet från de effektutvärderingar som har genomförts av två program, Vinn Nu och Forska & Väx, som ingår i granskningen. De övriga programmen som ingår i granskningen har inte effektutvärderats.
- **Har regeringen överblick över stöden?**
I det fjärde och sista perspektivet granskade vi om styrningen av stödsystemet fungerar och om regeringen har överblick över stöden. I denna del av granskningen har vi främst intervjuat handläggare på myndigheterna samt samtalat med myndighetshandläggare vid Närings-, Miljö- och energi- samt Finansdepartementet. Näringsdepartementet beslutade att tjänstemän som ansvarar för de områden som berörs av granskningen inte fick bli intervjuade personligen av Riksrevisionen. Dessa har i stället samtalat med oss i grupp samt svarat på skriftliga frågor. Det innebär att vi inte har kunnat följa upp och ställa följdfrågor i direkt dialog med dem.

För att undersöka om regeringen har överblick över stöden har vi också granskat om regelverket för *de minimis*-stöd, även kallade försumbara stöd, följs och om utbetalningarna går att följa upp. Tillväxtanalys har, på Riksrevisionens uppdrag, gjort en kvantitativ uppföljning av *de minimis* med hjälp av en mikrodatatabas över statligt stöd till näringslivet (MISS).⁸

Som en utgångspunkt för samtliga perspektiv har dokumentstudier av propositioner, skrivelser, instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar samt intervjuer med handläggare, konsulter, forskare och stödsökande företagare genomförts. Utöver tjänstemän på de granskade myndigheterna har även intervjuer med handläggare på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar (Tillväxtanalys) genomförts.

⁷ Deltagande observation var en metod som vi en bit in i granskningen betraktade som ett lämpligt sätt att undersöka urvalsprocessen. Energimyndigheten ville inte ha Riksrevisionen närvarande i samband med beredning eller beslut. Däremot erbjöd Vinnova oss att följa deras process. Motsvarande process fanns inte tillgänglig att följa på Tillväxtverket.

⁸ Uppföljningen skulle kartlägga samtliga SMF som fått någon form av statligt stöd som omfattades av *de minimis*-föreskrifterna. Avgränsningen till SMF gick dock inte att genomföra. Se bilaga 1.

Sammanlagt har närmare 40 personer intervjuats utöver de samtal som har förts med tjänstemän vid Regeringskansliet.

1.6 Avgränsning

Granskningen berör främst utgiftsområde 24 (Näringsliv) och utgiftsområde 21 (Energi). Granskningen omfattar även Tillväxtverkets Affärsutvecklingscheckar som finansieras av utgiftsområde 19 (Regional tillväxt). Kostnaderna för att administrera programmen ingår inte i granskningen.⁹

1.7 Rapportens disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel där vi presenterar de granskade myndigheterna – Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket – och de åtta program som har granskats. Där beskrivs även stödets omfattning. Därefter följer fyra resultatkapitel som svarar mot de fyra revisionsfrågorna. I kapitel 3 beskrivs och analyseras målen för de olika programmen. I kapitel 4 presenteras hur myndigheterna arbetar med programmen samt beslutsprocesserna inom dem. Kapitel 5 inleds med en kortfattad litteraturgenomgång av kända effekter av företagsstöd och därefter kommer en presentation av vilka mätbara effekter de program som ingår i granskningen har gett. I kapitel 6 presenteras slutligen regeringens överblick och styrningen av systemet. Varje resultatkapitel avslutas med Riksrevisionens iakttagelser.

⁹ För en genomgång av fördelningen mellan förvaltningsutgifter och sakanslag se Statskontoret (2014:5).

2 Myndigheterna och de granskade programmen

I detta kapitel beskrivs de delar av Vinnovas, Energimyndighetens och Tillväxtverkets verksamheter som stödjer innovationer inom små och medelstora företag. De program som ingår i granskningen utgör delar av respektive myndighets verksamhet.¹⁰ Vinnova och Tillväxtverket är statliga myndigheter inom Näringsdepartementets ansvarsområde medan Energimyndigheten är en statlig myndighet inom Miljö- och energidepartementets ansvarsområde. Programmen berör främst utgiftsområde 24 (Näringsliv) och utgiftsområde 21 (Energi).

2.1 Så mycket satsar staten på innovationsstöd till små och medelstora företag

Det stora antalet finansiärer av och program för företagsstöd samt stödets olika former och målgrupper gör det svårt att summera en totalkostnad för stöden. Nedan görs dock två sådana försök, det första avgränsat till företagsstöd med olika syften (27 mdkr) och det andra avgränsat till FoU-stöd som inte enbart riktas till näringslivet (35 mdkr).

Det sammanlagda statliga stödet till näringsliv och företagande beräknas årligen vara omkring 27 mdkr.¹¹ Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket beviljade tillsammans 6,2 mdkr i stöd 2014. Av dessa 6,2 mdkr beviljades cirka 1,8 mdkr till företag, varav 854 mnkr gick till stöd för innovationer inom SMF (se tabell 2).

Sett till enbart FoU-stöd betalade staten ut drygt 35 mdkr 2013 (OECD 2013). Merparten av detta stöd gick till forskning vid lärosäten medan drygt 5 mdkr gick till

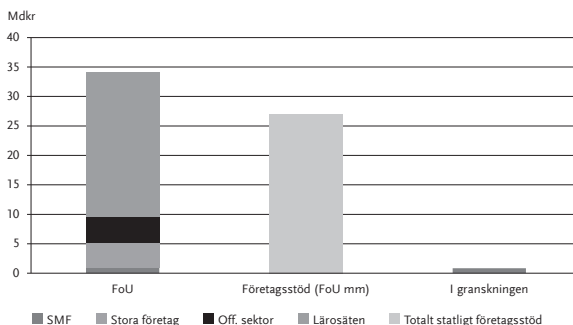
¹⁰ Med ett program åsyftas en eller flera utlysningar inom ett avgränsat område. Projektägare (här företagare) som tillhör programmets målgrupp kan söka medel för en projektidé som stöds av programmets syfte.

¹¹ Uppgiften baseras på stöd från 2009 (Svenskt näringsliv 2012). I de 27 mdkr ingår, förutom de granskade myndigheterna, stöd från bland andra Almi, Arbetsförmedlingen, Statens kulturråd samt Jordbruksverket. Däremot ingår inte EU:s strukturfonder, jordbrukspolitiska stöd, stöd av kulturpolitisk karaktär, m.fl. Administrativa kostnader för att driva stödgivande organisationer ingår inte heller i kartläggningen (se Tillväxtanalys 2015a). I den kommande Entreprenörskapsutredningen (Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet, dir. 2015:10), med publicering i oktober 2016, genomförs en ny kartläggning av det statliga stödet. Denna kartläggning kommer fram till att främjarsystemet omfattar 38,2 mdkr (inkl. administration och personalkostnader). Då utredningen exkluderar insatser inom arbetsmarknadspolitik, areella näringar och kulturpolitik, med andra huvudsyften än främjande av näringslivet, återstår drygt 11 mdkr (exkl. EU-medel). Utredningen delar vidare in de 11 mdkr efter insatstyp och finner att 4,8 mdkr går till lån, garantier och riskkapital, 2,8 mdkr till bidrag och liknande insatser i företag, 2,3 mdkr till rådgivning och administration samt 1,5 mdkr till innovationsstöd inom akademi och forskningsinstitut; 2,8 mdkr utgör således företagsstöd i form av direkta bidrag till företag och nätverk (jfr tabell 2).

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

näringslivet,¹² varav 900 mnkr tillföll SMF (SCB, (2013). Av statlig FoU-finansiering är således andelen stöd till SMF knappt 20 procent av FoU-stödet till företag. Samtidigt tillfaller cirka 14 procent av FoU-stödet näringslivet medan den större delen går till forskning.¹³

Diagram 1 Statligt FoU-stöd (stapel 1), företagsstöd generellt (stapel 2) samt stöd som omfattas av granskningen (stapel 3). Siffror anges i mdkr.



Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från OECD (2013), SCB (2013), Svenskt Näringsliv (2012).

I denna rapport granskar Riksrevisionen omkring häften av det stöd som riktas till arbete med innovationer inom SMF (se tabell 2). Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket är de myndigheter som beviljar flest stöd riktat till denna målgrupp. Jämfört med andra statliga stöd, exempelvis totalt FoU-stöd respektive statligt stöd till företag med fler än 250 anställda, är stöden till innovationer inom SMF inte omfattande.

2.2 Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket

Vinnova ska enligt sin instruktion främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. De ska också verka för nyttiggörande av forskning för att uppnå hållbar tillväxt och stärka

¹² Den högre utbildningen (lärosäten) är största mottagaren (26 mdkr) och resterande (4 mdkr) betalas till (övrig) offentlig sektor.

¹³ Även Svensson (2014) finner att 80 procent av det offentliga FoU-stödet till näringslivet tillfaller stora företag. Små och medelstora företag får 6 respektive 12 procent av det offentliga FoU-stödet till näringslivet, enligt Svensson.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Sveriges konkurrenskraft.¹⁴ Vinnova har knappt 200 anställda på kontor i Stockholm och Bryssel. Vinnova betalade år 2014 ut ca 2,5 mdkr¹⁵ för olika insatser. Myndighetens förvaltningsanslag är 220 mnkr (2015). De aktörer som tar emot stöd från Vinnova är kunskapsintensiva företag, universitet och högskolor, forskningsinstitut samt andra aktörer inom offentlig verksamhet (Vinnova 2015).

Energimyndigheten ska inom sitt område bland annat främja forskning och innovation samt kommersialisering av forskningsresultat och spridning av nya produkter, processer och tjänster som syftar till att nå klimat- och energirelaterade miljöpolitiska mål.¹⁶ Myndigheten har 380 anställda i Eskilstuna och Stockholm. Energimyndigheten betalade år 2014 ut ca 1,3 mdkr¹⁷ i stöd till företag, universitet och högskolor, branschorgan, forskningsinstitut samt offentliga organ. Myndighetens förvaltningsanslag är 262 mnkr (Energimyndigheten 2015b).

Tillväxtverket ska verka för att fler och växande företag utvecklas i alla delar av landet. Tillväxtverket har i uppdrag att främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra strukturfondsprogram.¹⁸ Vissa insatser är riktade direkt till företag eller blivande företagare medan andra insatser syftar till att utveckla förutsättningar och villkor som påverkar företagandet. Tillväxtverket har 394 anställda och betalade år 2014 ut ca 2,1 mdkr¹⁹ i stöd. Förvaltningsanslaget är 272 mnkr (Tillväxtverket 2015).

2.3 De granskade programmen och deras syften

2.3.1 De granskade programmen

Inom Vinnova har Riksrevisionen granskat de numera avslutade programmen Vinn Nu och Forska & Väx samt det pågående programmet Innovationsprojekt i företag (IPF) som har ersatt de två tidigare programmen. Inom Energimyndigheten har Bränsleprogrammet (delprogrammet Omvandling), Industriprogrammet²⁰ samt Affärsutvecklingsstöd med begränsad royalty granskats. Inom Tillväxtverket har vi granskat Affärsutvecklingscheckar för utveckling av varor och tjänster (Produktutvecklingscheckar) och Miljödriven tillväxt.

¹⁴ 1 § förordningen (2009:1 101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

¹⁵ Vinnova betalade ut 2,5 mdkr i stöd år 2014 (se tabell 2) respektive 2,7 mdkr år 2015.

¹⁶ 2 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹⁷ Energimyndigheten betalade ut 1,3 mdkr i stöd år 2014 (se tabell 2) respektive 1 mdkr år 2015.

¹⁸ 1 och 2 §§ förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

¹⁹ Tillväxtverket betalade ut 2,1 mdkr i stöd år 2014 (se tabell 2) respektive 1,3 mdkr år 2015.

²⁰ Den fullständiga benämningen på Industriprogrammet är "Effektivisering av industrins energianvändning: forskning och utveckling".

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 De granskade programmen

Vinnova	Energimyndigheten	Tillväxtverket
Vinn Nu	Industriprogrammet	Produktutvecklingscheckar
Forska & Väx	Bränsleprogrammet Omvandling	Miljödriven tillväxt
Innovationsprojekt i företag (IPF)	Affärsutvecklingsstöd	

Källa: Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket

2.3.2 De granskade programmens omfattning

Vinnova betalade ut 2,5 mdkr i stöd 2014. Av dessa var 780 mnkr företagsstöd varav 450 mnkr gick till SMF. Energimyndigheten betalade samma år ut cirka 1,3 mdkr varav 467 mnkr till företag, varav i sin tur 312 mnkr gick till SMF. Tillväxtverket betalade ut 2,1 mdkr totalt varav 564 mnkr till företag. Tillväxtverket har en förhållandevis liten andel stöd (65 mnkr) som riktas direkt till SMF med huvudsakligt syfte att stimulera innovationer och tillväxt. Tillväxtverket betalar även ut stöd till företag genom transportbidrag och regionalt investeringsstöd. Om dessa stöd räknas in i SMF-stöden betalar Tillväxtverket ut 403 mnkr. Dessa stöd ingår inte i granskningen.

Tabell 2 Utbetalt stöd (2014) vid de tre myndigheterna, totalt till företag, innovationsstöd till SMF samt de granskade stöden (mnkr)

	Totalt utbetalt stöd	Stöd till företag	Stöd till innovationer inom SMF	Granskade stöd
Vinnova	2 500	780	450	176
Energimyndigheten	1 297	467	312	232
Tillväxtverket	2 058	564	65	65
Totalt	6 202	1 846	854	484

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket.

2.3.3 Vinnovas stödprogram

Vinn Nu startade som ett samarbete mellan Vinnova och Nutek 2002 och har därefter bedrivits av Vinnova i egen regi eller i samverkan med Energimyndigheten. Stödet var utformat som en tävling för aktiebolag (yngre än ett år) som hade utvecklat eller var på väg att utveckla en unik och innovativ tjänst eller fysisk vara som ännu inte hade nått marknaden. Stödet omfattade 300 000 kr som skulle användas till affärsutvecklande aktiviteter kopplade till marknadsintroduktion av den tänkta produkten. År 2014 genomfördes Vinn Nu för sista gången och ersattes därefter av Innovationsprojekt i företag (IPF).

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Även Forska & Väx ersattes av IPF 2015. Detta program startade 2006 och riktades också till SMF. Forska & Väx innefattade två delar, förstudie respektive forsknings- och utvecklingsprojekt. Förstudierna riktades till företag yngre än fem år, vilka kunde söka 100 procents finansiering upp till 500 000 kr för mindre forsknings- och utvecklingsprojekt. Projektiden för dessa var 3–6 månader. FoU-stödet riktade sig till företag (utan hänsyn till deras ålder) vilka kunde söka 50 procents finansiering upp till 5 mnkr (dvs. för projekt som omfattade maximalt 10 mnkr). Projekten skulle leda till att företagen tog fram ny kunskap eller använde befintlig kunskap på ett sätt som var nytt för dem. Den typiska projektiden var 6–18 månader.

IPF, som sedan 2015 ersätter såväl Vinn Nu som Forska & Väx, innehåller två nivåer: full finansiering upp till 500 000 kr respektive 25–50 procents finansiering upp till 5 mnkr. Den första nivån riktar sig till företag som har bedrivit verksamhet i upp till fem år medan den andra nivån är öppen för alla svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar med max 250 anställda. Kravet är att företagen bedriver ett innovativt utvecklingsprojekt som har internationell marknadspotential och som är i ett så tidigt utvecklingskede att andra finansiärer inte vågar satsa på det. Stödet kan användas till att utreda marknadsförutsättningar, att gå från idé till prototyp eller att ta fram en första version av en produkt eller tjänst.

Tabell 3 Vinnovas program: omfattning, målgrupp och specifika kriterier

	Vinn Nu	Forska & Väx	IPF
Omfattning	6 mnkr	168 mnkr	150 mnkr ²¹
Målgrupp	Företag	Företag med ≤250 anställda	Företag med ≤250 anställda
Andra kriterier för stödmottagaren	Nystartade (<1 år) innovativa AB	a) Omsätter >1 mnkr/år b) Omsätter > 300 000 kr/år	a) Företag <5 år b) -
Stödets maximala storlek	300 000 kr	a) 5 mnkr b) 500 000 kr	a) 500 000 kr b) 5 mnkr
Krav på medfinansiering från stödmottagaren	Nej	a) Ja, 50 % b) Nej	a) Nej b) Ja, 50–75 %

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Vinnova

* Stödets omfattning vad gäller Vinn Nu och Forska & Väx avser år 2014, då programmen ersattes av IPF under 2015 (inom IPF redovisas 2015 års uppgifter). Forska & Väx a) avser genomförande av FoU-projekt medan b) avser förstudier. Inom IPF avser a) nivå 1 medan b) avser nivå 2.

²¹ IPF ersätter Vinn Nu och Forska & Väx. Här avses uppgifter för 2015.

2.3.4 Energimyndighetens stödprogram

Inom Energimyndigheten har Riksrevisionen granskat Industriprogrammet, delprogrammet Omvandling inom Bränsleprogrammet samt myndighetens riktade affärsutvecklingsstöd, bidrag med begränsad royalty.

Industri- respektive Bränsleprogrammet är inte specifikt riktade till SMF. Tvärtom går större delen av stöden till forskare vid lärosäten, antingen till renodlad forskning eller till projekt som sker i samverkan mellan forskare och innovativa företag. Affärsutvecklingsstödet är däremot riktat till främst små och medelstora företag.

Industriprogrammet stödjer forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprojekt. Stödet vänder sig till universitet och högskolor, forskningsinstitut samt konsult- och industriföretag. Programmet, som har genomförts genom fyra utlysningar under perioden 2010–2014, omfattar såväl teoretiskt utvecklingsarbete som praktiskt tillämpnings- och verifieringsarbete. Programmets syfte är att bidra till regeringens energipolitiska mål om 20 procent effektivare energianvändning till år 2020, genom att framställa verktyg och kunskap för utveckling, design och demonstration av effektivare processer samt att förmedla resultatet till den svenska industrin. I dag har programmet startats om i delvis ny tappning.

De tre bränsleprogrammen – Tillförsel, Hållbarhet och Omvandling – utgör en sammanhållen satsning på ökad och effektiv användning av inhemska och förnybara bränslen med syfte att ta fram kunskap och utveckla teknik på biobränsleområdet samt att kommersialisera och nyttiggöra resultaten. De tre delprogrammen bedrivs parallellt med en handläggare och ett programråd för respektive del. Satsningen har pågått mellan 2011 och 2015 och har förlängts till och med 2017.

Energimyndigheten arbetar också med ett riktat affärsutvecklingsstöd som ligger närmare marknaden och längre ifrån forskning jämfört med de ovan nämnda programmen. Bidrag med begränsad royalty är ett företagsstöd avsett för innovationer som inte har nått en sådan mognad att privata aktörer är beredda att finansiera projekten. Stödet inom affärsutveckling och kommersialisering bedrevs tidigare som låneverksamhet, men det är sedan 2015 omstöpt i form av stöd med royalty som är kopplad till stödmottagarens resultaträkning.²²

²² Tre procent av nettoomsättningen ska återbetalas med start tre år efter beslut om beviljat stöd, därefter gäller åtagandet tio år eller tills 120 procent av bidraget har betalats.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Tabell 4 Energimyndighetens programs omfattning (2015), målgrupp och specifika kriterier

	Industriprogrammet	Bränsleprogrammet Omvandling	Affärsutvecklingsstöd
Omfattning	14 mnkr	18 mnkr	196 mnkr
Målgrupp	Företag och forskningsprojekt	Företag och forskningsprojekt	Företag
Andra kriterier för stödmottagaren	-	-	Företag som bedriver innovationer
Stödets storlek	Ingen gräns	Ingen gräns	Ingen gräns
Krav på medfinansiering från stödmottagaren	Ja, 25–80 %	Ja, 25–80 %	Ja, 25–80 %

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från Energimyndigheten.

2.3.5 Tillväxtverkets stödprogram

Tillväxtverkets stöd riktar sig till projekt som, jämfört med de projekt som stöds av Vinnova och Energimyndigheten, har kommit närmare marknaden. Inom Tillväxtverket har vi granskat två program som riktar sig till SMF: Affärsutvecklingscheckar för produktutveckling i små företag – av varor och tjänster och Miljödriven tillväxt. Checkarna vänder sig till företag som omsatte minst en miljon kr under det senaste räkenskapsåret och som har mellan 2 och 49 anställda. Företagen får hjälp med kostnader vars syfte är att de ska kunna köpa extern kompetens för att snabbare utveckla varor eller tjänster samt för att stärka konkurrenskraften.²³ Stödet omfattar 50 000–250 000 kr och medfinansiering krävs med 50 procent från stödmottagaren.

Miljödriven tillväxt stödjer SMF och nätverk som arbetar med miljöanpassade varor och tjänster. Syftet med stödet är att öka företagens konkurrenskraft genom affärsutvecklande insatser, kompetensutveckling samt att stödja kommersialiseringsfasen. Programmet ska också bidra till att öka kunskapen om vilka hinder och förutsättningar som finns för företag att öka sin försäljning på de miljödrivande marknaderna. Miljödriven tillväxt har en budget på 30 mnkr och riktar sig till företag med 2–249 anställda som har färdigutvecklade miljöanpassade varor eller tjänster. Stödmottagarna som omsätter 1–8 mnkr kan få stöd om 100 000–250 000 kr. Medfinansiering ska ske med minst 50 procent. Maximalt 25 procent av projektets totala budget får utgöra det sökande företags egna personalkostnader.

²³ Tillväxtverket har även affärsutvecklingscheckar för internationalisering som riktar sig till företag som omsätter minst 3 mnkr per år.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 5 Tillväxtverkets programs omfattning (2014), målgrupp och specifika kriterier

	Produktutvecklingscheckar	Miljödriven tillväxt
Omfattning	52 mnkr	11 mnkr
Målgrupp	Företag med 2–49 anställda	Företag med 2–249 anställda
Andra kriterier för stödmottagaren	Företag som omsätter minst 1 mnkr/år	a) Omsätter minst 1 mnkr/år b) Omsätter minst 8 mnkr/år
Stödets storlek	50 000–500 000 kr	a) 100 000–250 000 kr b) Max 1,8 mnkr
Krav på medfinansiering från stödmottagaren	Ja, 50 %	Ja, 50 %

Källa: Riksrevisionens sammanställning av data från Tillväxtverket.

* Stödets omfattning avser år 2014, då programmen avslutades vid årsskiftet 2014/2015

3 Tydliga och uppföljningsbara mål

I detta kapitel presenteras hur respektive myndigheter har formulerat målen för programmen och om de är tydliga och uppföljningsbara. Genomgången bygger till stor del på de uppföljningar och utvärderingar som har genomförts av de åtta granskade programmen. I kapitlet behandlas revisionsfrågan: Har myndigheterna tydliga och uppföljningsbara mål för sina program?

3.1 Programmens mål enligt utvärderingar och intervjuer

De tre myndigheterna har formulerat mål med olika tyngdpunkter för sina program. Vinnovas mål med stöden är att skapa innovationer som ska omsättas på marknaden samtidigt som stöden ska vara främjande för tillväxten i de företag som deltar i programmen. Energimyndighetens mål handlar om att framställa och förmedla kunskap om energieffektivisering till industrin. Målen för myndighetens program är att framställa och omsätta kunskap till kommersialisering, där FoU prioriteras och där tillväxt är en förväntad effekt. Tillväxtverket lyfter fram målet att stöden ska leda till ökad konkurrenskraft för de företag som beviljas stöd.

3.1.1 Vinnovas stöd

Målen för Vinn Nu, Forska & Väx och IPF har formulerats av Vinnova som att stöden ska hjälpa till att skapa innovationer och att omsätta dem på marknaden samt att stöden ska stödja tillväxt hos de företag som deltar i programmen. För programmet Vinn Nu formulerades målen som att nystartade företag skulle få möjlighet att växa och på sikt bli framgångsrika. Ett beviljat stöd skulle ge ett signalvärde på marknaden så att företagen lättare skulle kunna få fortsatt finansiering.

För programmet Forska & Väx formulerades mål om att stöden skulle hjälpa till att skapa produkter eller tjänster som i sin tur skapar nytta för företagens kunder samt tillväxt för företaget. Stöden skulle hjälpa företagen förbi *dödens dal*, det vill säga den fas då företagen har kommit igenom den initiala utvecklingsfasen och behöver kapital för att växa, men är i för tidig fas för att privata finansärer ska vara villiga att satsa kapital. Även dessa stöd skulle ge ett signalvärde till marknaden.

Även IPF har ett mål om att bidra med ett signalvärde för stödmottagarens framtida finansiering (stämpel-effekt). Ett annat mål med stödet är tillväxt för det stödmottagande företaget samt att företaget ska komma in på nya marknader och öka antalet anställda. Stödet ska dessutom bidra till att företaget skapar värdefulla immateriella tillgångar.

Stämpel-effekt

Samtliga Vinnovas stöd förväntas generera mer kapital från privata finansärer. Samuelsson och Söderblom menar i sin utvärdering att "Vinn Nu ger företagen en

kvalitetsstämpel och signalvärde som gör det lättare för dem att attrahera kunder, kapital och talang än för dem som inte fått *Vinn Nu*" (Samuelsson & Söderblom 2012, s. 40). Stödet (den ekonomiska ersättningen) anses inte vara den mest avgörande orsaken till den eventuella framgången. Snarare är det "stämpeln" från Vinnova som antas ge företaget en skjuts. Även Bergman m.fl. (2010) noterar en sådan "kvalitetsstämpel" som ett resultat av Vinn Nu och Forska & Väx i en intervjuundersökning med företagare som har tagit del av stödet. Samma kvalitetsstämpel nämns i en annan intervjuundersökning av Vinn Nu, gjord av Norrman och Klofsten (2009).

Resultaten rimmar väl med intervjupersonernas svar på frågan vad som är målet med stöden. De intervjuade handläggarna och programansvariga på Vinnova lyfter fram stämpeln (signalvärdet) som ett viktigt mål med stöden. Även Samuelsson och Söderblom, som har genomfört utvärderingen av Vinn Nu, understryker att den viktigaste effekten av stödet är att de valda företagen får en kvalitetsstämpel som gör dem intressanta för andra finansiärer att satsa på.

Konkreta och förenklade mål

Vinnovas program har främst utvärderats av forskare på uppdrag av myndigheten. Utvärderingarna av Vinnovas program är också mer forskningsinriktade jämfört med övriga myndigheters mer processinriktade utvärderingar. Dessutom har Tillväxtanalys genomfört en effektutvärdering av Vinn Nu och Forska & Väx vars resultat vi återkommer till i kapitel 5. I denna utvärdering diskuteras även andra frågor än effekter av stöden. Tillväxtanalys konstaterar att målen med Vinn Nu och Forska & Väx behöver konkretiseras för att eventuella effekter ska kunna mätas. I en utvärdering av Vinn Nu lyfter också Bergman m.fl. (2010) fram behovet av en ökad långsiktighet i offentliga stödprogram och ett mer utvecklat samarbete mellan offentliga aktörer samt mer och samlad information om stöden till potentiella stödsökande.

Vinn Nu fokuserar möjligheten för nystartade företag att växa och att skapa signalvärde som ger möjlighet för företaget att attrahera privat kapital (kvalitetsstämpel). Tillväxten, menar Vinnova, kan ske hos stödmottagaren eller ett annat företag som tar över projektet. Även Forska & Väx syftar till att skapa tillväxt för stödmottagaren samt att skapa nytta i ett vidare perspektiv genom den produkt eller tjänst inom vilken innovationen sker. I syftet nämns också signalvärdet samt att stödet ska komplettera avsaknaden av tillräcklig privat finansiering. Innovationsprojekt i företag (IPF) slutligen, ska ge ett signalvärde samt främja tillväxt och hjälpa till med att skapa värdefulla immateriella tillgångar. Målen för de tre programmen är snarlika, men för IPF är de något svårare att följa upp och mäta än föregångarna, på grund av tillägget av skapandet av immateriella tillgångar. Samtidigt närmar sig målen för IPF det övergripande motivet för statliga stöd om ökad tillväxt i samhällsekonomin genom FoU.

3.1.2 Energimyndighetens stöd

Energimyndigheten formulerar målen för sina program som att de ska bidra till att framställa och omsätta kunskap till kommersialiseringsbara produkter. I fokus för stöden är FoU medan tillväxt i företagen också är en förväntad effekt. Målen är kopplade till övergripande energipolitiska mål om ökad resurs- och kostnadseffektivitet i samhället. Programmen ska bidra till att sprida och implementera kunskap inom området.

Målen för Energimyndighetens program är något tydligare. Samtidigt är de flera och därmed svåra att följa upp. Bränsleprogrammet har en rad mål som är mer eller mindre mätbara. Programmet syftar bland annat till att utveckla, sprida och implementera kunskap och teknik samt att nå effektmål som är kopplade till de övergripande energipolitiska målen. I programbeskrivningen för Bränsleprogrammet anges att omställningen av energisystemen kan användas för att skapa ökad tillväxt och stärkt konkurrenskraft (Energimyndigheten 2015). Industriprogrammet syftar till att bidra till regeringens energipolitiska mål om att stärka den svenska industrins konkurrenskraft. Syftet med detta program är bland annat att utveckla och sprida kunskap till den svenska industrin, att effektivisera energianvändningen samt att skapa möjligheter som stärker den svenska industrins konkurrenskraft (Faugert 2014a).

Tillväxt är otydligare formulerat i Bränsle- och Industriprogrammen jämfört med Affärsutvecklingsstödet som primärt syftar till att skapa tillväxt så att omställningen av energisystemet enligt de energipolitiska målen uppnås. Kopplingen mellan omställningen av energisystemet och tillväxt finns således i samtliga av Energimyndighetens granskade program men kan göras på lite olika sätt. Målet för Affärsutvecklingsstödet är sammanfattningsvis att påskynda företagstillväxt och därmed nå en snabbare spridning av innovationer inom energiområdet (Energimyndigheten 2013). Prioriteringar av stödmottagare görs i relation till dessa mål. Intervjupersoner på Energimyndigheten lyfter också fram den tidigare nämnda stämpeln som ett syfte med deras Affärsutvecklingsstöd. I en utvärdering (Energimyndigheten 2013) framkommer att även stödmottagare anser att stödet fungerar som en kvalitetsstämpel för att finna ytterligare kapital.

Brist på tydliga och uppföljningsbara mål

Konsultbyrån Faugert (2014a, 2014b, 2015) har på Energimyndighetens uppdrag utvärderat både Industriprogrammet och Bränsleprogrammet. Brist på tydliga och uppföljningsbara mål är ett återkommande tema i utvärderingar av programmen och den främsta kritiken i utvärderingarna av Industriprogrammet. Faugert skriver att "Programmets målformuleringar befinner sig på olika nivåer av konkretion. Några är oprecisa, och börjar med exempelvis 'stärka samverkan' eller 'stimulera utveckling', medan andra är exakta, exempelvis; 'minst fem branschöverskridande projekt genomförs'. Det sistnämnda exemplet liknar mer en indikator än ett mål." (Faugert 2014a, s. 27)

Faugert menar att syfte, mål och framgångskriterier är goda redskap för att styra en aktivitet men att det inte finns något egenvärde i att använda så många mål som möjligt. Faugert efterfrågar mål som är uppföljnings- och utvärderingsbara, meningsfulla utifrån verksamhetens inriktning och förankrade hos deltagarna. Målen bör också, enligt Faugert, eftersträva att mäta effekter och inte endast omedelbara programresultat²⁴ samt stå i proportion till verksamhetens tillgängliga resurser.

Inom Bränsleprogrammet har det genomförts en halvtids- och en slututvärdering. Halvtidsutvärderingen riktar kritik mot Energimyndigheten för brister i hur ansökningar bereds. Delvis, menar Faugert, kan kritiken härledas till otydligt motiverade avslag, medan en del av kritiken kan härledas till att de "intressen och kompetenser som representeras i programråden påverkar allokeringen av forskningsmedel" (Faugert 2014b, s. 24). I slututvärderingen av Bränsleprogrammet återkommer den kritik som framförs mot Industriprogrammet om att mängden mål inte behöver vara en tillgång och att målen bör vara realistiska och nåbara. Faugert skriver: "Idag finns en alltför omfattande flora av mål; både effektmål och tidsbestämda mål för programperioden. Mål på flera olika nivåer och som saknar fullgod koppling till varandra blir svåra att styra med och att följa upp" (Faugert 2014b, s. 53).

3.1.3 Tillväxtverkets stöd

Målen med Tillväxtverkets program är att öka stödmottagarens konkurrenskraft. Tillväxtverkets stöd Produktutvecklingscheckar syftar till att påskynda och öka kvaliteten på utvecklingsprocesser för varor och tjänster och därmed bidra till hållbar tillväxt i företagen.

Miljödriven tillväxt har ett liknande mål om hållbar tillväxt, att stärka konkurrenskraften, utveckla affärer och öka försäljningen. Syftet med programmet är att bidra till ökad tillväxt för små och medelstora företag som säljer färdigutvecklade miljöanpassade varor och tjänster. Tillväxt är ett tydligare formulerat mål i Tillväxtverkets program jämfört med övriga två myndigheter. Målen handlar om omsättningsförändring, förädlingsvärdesförändring och sysselförändring för företagen.

Tillväxtverkets program har liksom Energimyndighetens program följts upp och utvärderats av konsultbyråer. Inno Group (2012) ger liknande rekommendationer för Tillväxtverkets stöd, som getts till Vinnovas program Vinn Nu, av Bergman m.fl. (2009). Konsultfirman anser att Tillväxtverket bör förlänga programperioderna för att skapa mer kontinuitet, hålla fönstret för ansökningar öppet över hela året samt samordna utlysningarna med andra av Tillväxtverkets program. Tillväxtverkets handläggare påpekar att det förekommer flera kortsiktiga program som brister i kontinuitet och sammanhållning då program avslutas efter något år och ersätts av nya. Samtidigt anser representanter från både Regeringskansliet och Tillväxtverket

²⁴ I kapitel 6 förs en mer utvecklad diskussion om resultat respektive effekter av stöden.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

att antalet program med kortsiktiga insatser har blivit färre till förmån för ett mer långsiktigt tänkande.

Tillväxtverkets program har också följts upp i försök att mäta resultat. De genomförda uppföljningarna är emellertid inte att likna vid effektutvärderingar. Tillväxtverket uppger dock att de med hjälp av SCB har definierat kontrollgrupper för att kunna genomföra uppföljningar av programmen som kommer att genomföras som effektutvärderingar.²⁵

3.2 Riksrevisionens iakttagelser

Målen för de åtta programmen är formulerade på olika sätt. Vissa målformuleringar är detaljerade medan andra mål är mer övergripande. Målen är mer eller mindre avgränsade och mätbara. Ofta har programmen flera olika mål på olika nivåer.

Huvudmålet är tillväxt

De tre myndigheterna, och deras program, delar i grunden ett gemensamt mål om att skapa tillväxt. Energimyndighetens program strävar efter att stödja forskning så att den omsätts till kommersialiserbara produkter. Vinnovas program strävar efter detsamma men med ledordet innovation snarare än forskning. Tillväxtverkets program fokuserar mer explicit på att stödja kommersialiseringsfasen och de stödmotagande företagens tillväxt.

Marknadssmisslyckanden

Såväl Vinnovas som Energimyndighetens program tar sin ansats i att de ska kompensera för marknadssmisslyckanden.²⁶ Målen för Tillväxtverkets stöd är svårare att finna motiv till om man utgår från nationalekonomisk teori om motiv till statliga företagsstöd.

Att bli beviljad stöd är en kvalitetsstämpel

Ett resultat av beviljat företagsstöd, som lyfts fram i många utvärderingar, är att stöden fungerar som en kvalitetsstämpel som i sin tur kan hjälpa företaget att finna ytterligare kapital till verksamheten. Denna "stämpeleffekt" bör betraktas som en följd av att bli beviljad statligt stöd, snarare än ett mål.

Otydliga mål leder till svårigheter att göra uppföljningar

Vinnovas och Energimyndighetens målformuleringar saknar tydliga distinktioner och avgränsningar, vilket gör programmen svåra att följa upp. Bland annat blir det upp till utvärderaren att avgöra vilka mål som utvärderingen ska genomföras emot, vilket vi återkommer till i kapitel 6. Problem som dessa skulle kunna undvikas med

²⁵ Faktagranskning, Tillväxtverket 2016-04-07.

²⁶ Se kapitel 1.3 Motiv till statliga stöd.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

tydligare formulerade mål. Vidare behöver tillväxt definieras, vilken tillväxt som avses och hur den uppstår samt, inte minst, hur och när den ska mätas.

Målen behöver bli uppföljningsbara

Den kritik som berör otydliga målformuleringar är så generell att den borde kunna tas till vara då program startas eller omformuleras. Kritik av målformuleringar inom exempelvis ett av Energimyndighetens program skulle kunna användas till att förbättra målen inom ett annat av myndighetens program.

Det är sammanfattningsvis betydelsefullt att de mål som formuleras är uppföljningsbara och speglar det myndigheten önskar uppnå med respektive stöd. Målen behöver därför formuleras utifrån de syften stöden har. Det är i sammanhanget viktigt för stödgivande myndighet att tänka på om stöden främst ska kompensera för spridningseffekter, överbygga ofullständiga kapitalmarknader eller skapa tillväxt hos stödmottagaren.

4 Myndigheternas processer för tilldelning av stöd

I följande kapitel presenteras myndigheternas processer för att bevilja stöd. Vi beskriver hur urvalsprocessen av stödmottagare går till, ansökningarnas kvalitet samt hur beslut fattas. I kapitlet besvaras denna revisionsfråga: Hur fungerar myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd?

4.1 Hur myndigheterna väljer stödmottagare

Riksrevisionen har genomfört en deltagande observation av Vinnovas program Innovationsprojekt i företag (IPF). Vi följde programmet inom ett delområde, Samhällsbyggnad, med cirka 30 ansökningar. Vi läste ansökningshandlingar, observerade processen i form av berednings- och beslutsmöten samt intervjuade sökande av stöd, handläggare och externa bedömare.²⁷

Anledningen till att vi valde att följa urvals- och beslutsprocessen med hjälp av deltagande observation kompletterat med intervjuer var att vi ville ta del av hur beslut fattas och hur diskussioner förs snarare än hur detta återberättas. Samtidigt ville vi ta vara på mötesdeltagarnas erfarenheter och skapa oss en djupare förståelse av processen. Nedan redovisar vi även hur vi uppfattar att motsvarande processer fungerar inom Energimyndigheten och Tillväxtverket utan att ha haft möjlighet att undersöka dem på motsvarande sätt.

4.1.1 Processen

Under 2015 utlyste Vinnova IPF-stöd i två omgångar vilket resulterade i totalt 1 440 ansökningar. Ansökningarna delas in i två grupper. Första gruppen innehåller företag som är max fem år gamla och söker stöd om högst 500 000 kr. Den andra gruppen är öppen för alla företag och där kan företaget söka stöd om 5 mnkr. Inom båda grupperna sker en första sällning inom Vinnova då de ansökningar som inte uppfyller formkraven eller uppenbart saknar tillräcklig information för att bedömas sorteras bort. Därefter skickas resterande ansökningar ut för bedömning till minst tre bedömare som utifrån sin kompetens betygsätter de ansökningar de blivit tilldelade.

Under höstens bedömningsomgång genomfördes därefter 14 rankingsmöten, varav vi medverkade vid ett. De ansökningar som tas upp på ett rankingsmöte har

²⁷ Deltagande observation var en metod som vi en bit in i granskningen valde som ett lämpligt sätt att undersöka urvalsprocessen. Energimyndigheten ville inte ha oss närvarande i samband med beredning eller beslut. Däremot erbjöd Vinnova oss att följa deras process. Motsvarande process fanns inte tillgänglig att följa på Tillväxtverket.

betygsatts av bedömare som har relevant kompetens inom den aktuella branschen eller området. Delområdesansvariga på Vinnova läser samtliga ansökningar inom sitt område. Vid rankingsmötena görs först en bedömning av om en ansökan får ges bidrag, det s.k. *relevans*-kriteriet (stimulansseffekt och nyhetsvärde (läs: ny idé)). Därefter rangordnas ansökningarna efter hur väl de uppfyller kriterierna *potential*, *genomförbarhet* samt *team*. Varje ansökan föredras av en extern bedömare och diskuteras därefter på rankingsmötet.

Efter mötet genomförs intervjuer med de projekt som har rankats högst. Den andra gruppen, enligt ovan, intervjuas alltid på Vinnova medan den första gruppen företrädesvis intervjuas per telefon. Intervjuerna genomförs av Vinnovas personal med utgångspunkt i de frågor som har diskuterats på rankingsmötet där de externa bedömarna medverkar. De senare medverkar inte vid intervjun. Avslutningsvis genomförs ett beslutsmöte där de projekt som föreslås konkurrera om utlysningens budget diskuteras. Under 2015 beslutade Vinnova att sammanlagt dela ut 185 mkr till 209 företag.

4.1.2 Urvalet

Myndigheter ska bevilja företagsstöd till projekt som kan förväntas bli stimulerade av eller genomföras betydligt snabbare med hjälp av stödet. Ett av de grundläggande motiven till statligt stöd till innovationer i tidiga faser är att stödet ska betalas ut innan privata finansiärer finner det lönsamt att satsa medel. Vissa idéer kan dock bedömas vara så potentiellt lukrativa av en privat aktör redan i en tidig fas att de kan förväntas genomföras utan statligt kapital. Frågan är då om och hur dessa projekt väljs bort.

De genomförda observationerna visar inte på något tydligt sätt om projekt som skulle kunnat få privat finansiering ändå finansieras av staten. Det är en ambition hos myndigheterna – och det övervägs – att inte besluta om statliga medel till de projekt som anses ha likviditet att genomföra projekten på egen hand eller som antas kunna finna privat kapital. Alternativ finansiering diskuteras under rankingsmötet och övervägs med bakgrund i de erfarenheter som finns samlade om relevanta teknikområden, om branscher och om företagen som söker medel. Under mötet tydliggörs också att olika ledamöter värderar projektförslag på olika sätt.

Bedömningsgruppens samspel

Som observatörer märker vi att processen i stor utsträckning bygger på bedömningsgruppens och beslutsfattarens befintliga kunskaper. Att relevant kompetens är samlad vid inläsning och bedömning av projektansökningar och vid möten avgör med stor sannolikhet om de mest relevanta projekten erhåller stöd. Den största risken med processen borde följaktligen vara att personer med bristfällig kompetens medverkar i den. Och självklart kan inte kunskap om alla tekniker och företag i branschen finnas samlad i rummet, vilket kan påverka bedömningen.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

En ansvarig handläggare på Vinnova beskriver det som att valet av projekt görs genom att gruppen väger ihop den samlade kunskapen om teknik, bransch och företag. Syftet med företagsstöden är att myndigheten ska välja de projekt som har högst "nyhetsvärde" (läs: ny idé) och som befinner sig i så tidiga utvecklingsfaser att privata finansierare inte vågar satsa. Lyckas myndigheten i sitt val är avsikten att satsningen ska leda till hög lönsamhet hos den som tagit emot stödet.

När vi frågar om stöden ska gå till det *bästa* tänkbara projektet (med större potential att ordna privat finansiering) eller det *näst bästa* (som med mindre sannolikhet finner en privat finansierare) får vi inte några tydliga svar av handläggarna inom programmen. Intervjupersonerna menar att det är de bäst lämpade potentiella stödmottagarna som ska erhålla stöd, utan att riktigt kunna sätta fingret på hur de som kan förväntas finna privat kapital undantas. En intervjuperson från Tillväxtverket förtydligar svaret på vår fråga genom att förklara att programmets syfte avgör vilka projekt som ska stödjas. Och då programmets syfte varierar gör även rankingen av ansökningarna det.

Energimyndighetens affärsutvecklingsstöd är ett stöd som enligt handläggare inom myndigheten riktar sig till de projekt som har störst potential, samtidigt som det ska innebära ett risktagande. En extern bedömare i ett av Energimyndighetens övriga program utvecklar frågan om valet av de bäst lämpade ansökningarna med att berätta att bedömarnas roll handlar om att avgöra om projekt kan förväntas genomföras och om de kan bli tillräckligt lönsamma. Utöver detta, menar bedömaren, ska projektet även bedömas utifrån hur lönsamt projektet antas bli för Sverige. Den externa bedömaren bekräftar samtidigt bilden av handläggarnas svårigheter att peka ut ett säkert sätt att undvika att stödja de ansökningar som kan förväntas finna privat kapital. Intervjupersonerna bär med sig tankesättet att inte stödja projekt som antas kunna finna annan finansiering. Samtidigt tydliggör bedömaren för oss att stöden som betalas ut av Energimyndigheten är av mer generell natur, och att det sker en avvägning huruvida stödet kan antas ha spridningseffekt. Om kunskapen som vinn i projekten antas vara av större nytta för samhället än projektägaren, har det mindre betydelse om projektägaren egentligen hade kunnat finansiera projektet på egen hand.

IPF bygger liksom andra stöd till innovationer på att projektet är unikt. En fråga som diskuteras under våra observationer och intervjuer är hur Vinnova säkerställer att det är unika projekt som får statliga stöd. Även denna fråga är svår för handläggarna att besvara. Visserligen kan de kontrollera att det inte finns sökta patent för snarlika lösningar men det kan ändå bedrivas eller planeras liknande projekt någon annanstans. Som observatörer fann vi även här att bedömningen utgår från den samlade gruppens kompetens och erfarenheter. Vi bevittnade ett exempel på en sådan situation, där en av deltagarna kände till historiken i ett företag som sökte stöd,

vilket i detta fall blev till nackdel för projektet (projektägaren kallades inte till intervju).²⁸ Det vi vill lyfta fram med exemplet är frågan om vad som händer i de fall där denna bakgrundskunskap om ett specifikt projekt eller företag inte finns. Information som denna är svår att få fram varför den med stor sannolikhet inte kommer upp under bedömningsarbetet. Detta kan komma att gynna en okänd projektägare framför en känd (och i andra fall kan det självklart bli precis tvärtom). Det finns en risk att en strukturerad, icke personberoende, bakgrundskontroll får stå tillbaka för de erfarenheter som finns i rummet.

Experternas roll

Denna beskrivning tydliggör också vad vi utifrån observationer och intervjuer förstår om strukturen på bedömningsmötena. Den person som medverkar i egenskap av expert inom ett specifikt område kan svårligen ifrågasättas av övriga ledamöter inom området. Detta får till följd att om extern bedömare A anser att företaget X inte bör få stöd på grund av Y så är det svårt för bedömaren B, med mindre expertis inom den specifika frågan, att ifrågasätta A. Risken är då att A:s utsaga får stå oemotsagd och att beslutet tar den väg som A önskar, trots att B:s invändning kan ha varit nog så riktig.

Riksrevisionen kan inte bedöma om det beskrivna problemet är generellt. Vi kan endast lyfta fram att vår samlade bild är att problemet finns. En av Energimyndighetens externa bedömare ger dock vägledning och en rimlig beskrivning av hur det kan gå till, då denne menar att klimatet i det programråd (motsvarande Vinnovas bedömningsgrupp) som bedömaren medverkar i har förändrats efter hand. De intensiva diskussionerna som präglade de första årens arbete blev enligt bedömaren färre med tiden. Orsaken till detta var något oklar enligt bedömaren, men hon ansåg att det antingen berodde på att gruppen har nått konsensus, eller att ledamöterna har blivit "trötta" och skulle behöva bytas ut.

Bedömningsstrukturen inom såväl Vinnovas som Energimyndighetens program bygger på att de olika externa bedömarna representerar olika kunskapsområden och ska komplettera varandra och därmed mer sällan kan diskutera frågor utifrån en gemensam kunskapsgrund. Härmed befarar vi att det finns risk för att den som har mindre kunskap inom en specifik fråga drar sig tillbaka eftersom diskussionens utgång redan på förhand betraktas som given.

²⁸ I detta fall kände en av de externa bedömarna till att projektägaren tidigare hade sökt, och fått, stöd för ett snarligt projekt, utan att det hade hänt särskilt mycket under de år som hade gått. Detta är dels ett tecken på att bedömarens kunskap om ett område är mycket central (övriga externa bedömare kände inte till bakgrunden), dels tydliggör exemplet att bakgrund kan gynna respektive missgynna konkurrerande projekt.

Likheter och skillnader mellan myndigheterna

Tillväxtverkets beslutsprocess skiljer sig från Vinnovas och Energimyndighetens. Stöd som beviljas inom programmet Produktutvecklingscheckar förankras av Tillväxtverket regionalt genom ett så kallat partnerskap. Det innebär att beslut fattas av Tillväxtverket, på rekommendation av den regionala partnern, exempelvis Almi eller länsstyrelsen. Processen ska enligt programansvarig flytta bedömningen närmare företagen och deras marknad. För att undvika jäv ska dock beslutet fattas centralt i Stockholm av den ansvariga chefen för ett program.

Skillnaden mellan urvalsprocessen på Energimyndigheten och Vinnova å ena sidan och Tillväxtverket å den andra är att de förra förankrar sina beslut genom att anlita experter från näringsliv och forskning. Inom Tillväxtverkets Produktutvecklingscheckar förankras i stället besluten genom kännedom om den lokala marknaden och att bedöma affärsutvecklingspotential. Tillväxtverket visar också prov på flexibilitet. Inom Miljödriven tillväxt använder sig Tillväxtverket av ett samarbete med Vinnova där den senare myndighetens kompetens används i bedömningarna av ansökningar. Däremot använder sig inte Tillväxtverket av representanter från näringslivet i sina bedömningar, detta för att undvika att affärsidéer ska spridas bland konkurrenter.²⁹

Tillväxtverkets decentralisering diskuteras i en utvärdering av pilotsatsningen Affärsutvecklingscheckar för internationalisering (Ramböll 2013) som sedermera övergick till programmet Affärsutvecklingscheckar. Utvärderingen fokuserar främst de regionala partnerskapen samt fördelar och nackdelar med en sådan organisering. En fördel med partnerskapen, jämfört med ett mer centraliserat program, anges vara bedömarnas kännedom om de regionala marknaderna och förhållandena där. Samtidigt kräver en decentraliserad lösning att samverkan mellan Tillväxtverket och de regionala partnerskapen fungerar. Här finner Ramböll brister. En annan fråga som Riksrevisionen anser bör övervägas är hur långt ett projekt kan decentraliseras för att besluten ska anses fortsätta vara under myndighetens kontroll.

4.2 Illa skrivna ansökningar, konsulter och lycköskare

Ansökningar till det delprogram inom IPF som vi tagit del av varierar i kvalitet, sett till såväl skrivfärdighet och analytisk förmåga som uppfyllande av formalia. Vid våra intervjuer diskuteras denna typ av variationer på samtliga tre myndigheter. Även ansökningar som är mindre väl skrivna kan dock gå vidare till bedömningsmöte,

²⁹ Även Vinnova tar hjälp av kompetens från en annan myndighet, Energimyndigheten, i de delprogram där den myndigheten kan antas ha mer kompetens.

vilket vi får ta del av i vår observation inom IPF. Det är inte förmågan att skriva som är det formella kravet för att få stöd utan innovationen som sådan.

Konsulter

För att hjälpa innovatörer har det växt fram en marknad för konsulter som mot provision hjälper till med stödsökande. Vi har genomgående frågat de intervjuade handläggarna om förekomsten av sådana konsulter, och vi har också genomfört en intervju med en sådan konsult. Intervjupersonerna på de tre myndigheterna menar att de har stött på konsulter i sin handläggning av företagsstöd. På frågan hur de kan *vet*a att en ansökan är skriven av en konsult anger vissa handläggare att det syns i ansökan att den är skriven av ett proffs som likställs med en konsult. Andra anger att de inte kan vara säkra på saken men säger att de inför ansökningar har fått telefonsamtal från konsulter som velat diskutera utlysningen.

Konsulthjälp anses dock inte vara så vanligt förekommande enligt handläggarna, utan antas representera ett eller ett fåtal undantag inom en utlysning. En förklaring till att konsulter inte är så vanliga är, enligt en extern bedömare på Energimyndigheten, att de program vi här granskat omsätter relativt små summor³⁰. Inom utlysningar av mer omfattande EU-stöd är konsultfirmorna vanligare. Denna bild bekräftas av den intervjuade konsulten, som berättar att de stora pengarna finns inom EU-stöden och att det därför är främst där konsultbyråerna verkar.

De intervjuade handläggarna menar vidare att konsulters närvaro har liten eller ingen påverkan på utfallet av vilka projekt som erhåller stöd. Det är de högst rankade ansökningarna som går vidare till en intervju (där konsulten inte medverkar) varefter beslut fattas. En konsult kan däremot öka chansen att nå en intervju. Handläggare inom Tillväxtverkets stöd menar också att det faktum att ansökningarna har flera läsare minskar risken för att en konsult lyckas sälja in ett projekt som annars inte skulle beviljas stöd. Mot detta talar dock att samtliga läsare tar del av samma ansökan, vilken kan vara skriven av en konsult. Vad som här bör reflekteras över är att det också har skapats en marknad för konsulter som skriver ansökningar. Utifrån enkel marknadslogik innebär detta att konsulterna ökar chanserna för de sökande att lyckas (annars skulle de inte anlitas) vilket också bekräftas av den intervjuade konsulten. Detta innebär sannolikt att det lönar sig för företagare att anlita konsulter och att en konsult kan vara avgörande för ett företags tilldelning av stöd. Lerner (2009) varnar för denna typ av företag eftersom ett företag som har blivit beviljat stöd från ett statligt program kan lära sig hur ansökan och urvalsprocessen går till och därmed använda kunskapen för att söka ytterligare stöd.

³⁰ Energimyndighetens Affärsutvecklingsstöd är ett undantag då det kan beviljas stöd för flera mnr. Stödet utlyses dock inte medel utan har ett öppet ansökningsfönster. De för en löpande dialog med de företag som söker bidrag. Energimyndigheten uppger vid faktagranskningen att de inte använder sig av intervjuer vid ansökningar inom Affärsutvecklingsstöd.

Lycksökare

Ett närliggande, potentiellt problem inom stödsökandet är förekomsten av "lycksökare", som försöker utnyttja stödsystemet utan att utgöra stödets målgrupp. Lycksökare förekommer enligt intervjupersonerna men betraktas som ett mindre problem. I det fåtal fall som lycksökare anses förekomma "avslöjas" de redan i ansökan. De sökande kan visserligen bocka av relevanta frågor i ansökan och därmed uppfylla formalia. Men de lyckas sällan nå hela vägen fram enligt de intervjuade handläggarna. En extern bedömare vid Energimyndigheten förklarar att lycksökare inte bedöms ha tillräcklig innovationshöjd, unicitet eller annat som gör att de kan nå hela vägen i förhållande till de bedömningskriterier som avgör vilka ansökningar som beviljas stöd. Om konkurrensen hade varit mindre, exempelvis genom att en större andel sökande erhöll stöd, skulle detta dock kunna vara ett potentiellt problem enligt en extern bedömare.

4.3 Riksrevisionens iakttagelser

I kapitlet har vi beskrivit myndigheternas beslutsprocesser för att bevilja företagsstöd. Fokus har legat på Vinnovas stöd IPF där vi har fått tillgång till mer gedigen empiri än från övriga stödprogram. Vi kan dock konstatera att de tre granskade myndigheterna har olika processer för att besluta om utbetalning av stöd. Vi har därför valt att inte jämföra myndigheterna med varandra med ambitionen att rangordna deras processers kvalitet.

Det finns en rad ofrånkomliga osäkerhetsmoment i processerna som det är viktigt att myndigheterna är medvetna om och förhåller sig till. Följande moment är viktiga för myndigheterna att beakta för att uppnå en väl fungerande beslutsprocess inom programmen:

Dynamiken i bedömningsgruppen

Dynamiken i den grupp som genomför bedömningar av ansökningar måste vara god och innefatta ett öppet samtalsklimat. En fördel med att låta en grupp, snarare än en person, bedöma vilka projekt som myndigheten bör stödja är att risken för personliga uppfattningar och jävsproblematik minskar. Den av de samlade experterna som anses ha störst kunskap inom ett specifikt område kan dock komma att dominera gruppens samlade bedömning. Detta behöver inte vara ett problem då experterna är utvalda på grund av deras kunskap inom området. Det finns dock en risk med att vissa sökande kan komma att gynnas eller missgynnas framför andra på grund av att företaget eller projektledaren är känd av bedömaren med mest expertis inom området. Risken är att bedömningsgruppen härmed invaggas i en "falsk trygghet". Resonemanget aktualiseras av att Sverige är ett litet land, med få experter inom de specifika utlysningsområdena och därför är många bekanta, om inte med varandra, så med varandras historik.

Systematiskt informationssökande

För att motarbeta "falsk trygghet" behöver bedömare ha tillgång till och systematiskt söka efter information om de stödsökande företagen. Exempel på information är vem som är projektledare, tidigare erhållet stöd, nya tekniker, forskning och marknader.

Triage-modellen

De som bedömer ansökningar behöver ta hänsyn till en rad faktorer i sökandet efter det projekt som har störst potential, samtidigt som stödet ska vara ett risktagande (utifrån tanken att företaget annars kan finna privat finansiering). Vi kan här dra en parallell till ett begrepp inom sjukvården med ursprung i sjukvård i krig, *triage*, enligt vilket patienter delas in i tre grupper: de som överlever utan vård (här: företag som växer utan stöd); de som omedelbart måste få vård för att överleva (här: måste få stöd för att växa); eller de som dör oavsett de får vård eller inte. På samma sätt resonerar handläggare inom programmen för att förklara att det är projekt ur grupp 2 snarare än grupp 1 som ska erhålla statligt stöd. Riksrevisionen har dock inte funnit att detta resonemang praktiseras. Vi har inte fått någon tydlig bild av att någon av myndigheterna väljer bort projekten ur grupp 1. Det är möjligt att det förekommer men i de granskade bedömningarna är det projekt ur grupp 1 som prioriteras. Dessa projekt väljs endast bort om det är uppenbart att de kommer att finna finansiering på egen hand. Det senare är sällsynt när det gäller innovationer. Inom IPF förekommer likafullt överväganden om att moderbolaget möjligen borde kunna stödja dotterbolagets innovationsprojekt eller att projektet är så nära marknaden att det inte är berättigat till stöd.

Det kan också påpekas att *triage*-resonemanget på ett tydligt sätt finns med i diskussioner om programmets resultat; då det är riskfyllda projekt som ska stödjas av programmen anses det inte vara konstigt att många projekt misslyckas. Såväl Energimyndighetens som Vinnovas handläggare förklarade för oss att *för bra* resultat inte hade varit särskilt bra för Sverige eftersom *fel* projekt då hade fått stöd enligt *triage*-allegorin.

Förhållningssätt till ansökningarna

Handläggare vid de stödgivande myndigheterna måste förhålla sig till en rad faktorer i sin bedömning av ansökningar. Bristfälliga ansökningar kan dölja goda idéer och bra utformade ansökningar kan dölja mindre bra idéer. Konsulter som är experter inom stödsökande är en faktor som påverkar ansökningshandlingarnas kvalitet och som myndigheterna måste ta hänsyn till. Hänsynen måste tas så att inte projekt beviljas stöd på grund av välformulerade ansökningar snarare än av potentialen hos den föreslagna innovationen. Det kan också finnas företag som själva specialiserar sig på att söka olika statliga stöd. Det är därför viktigt att myndigheterna kontrollerar de stödsökande företagens historia och verkligen sätter in sig i innovationernas potential.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Handläggarna är medvetna om processens betydelse

Riksrevisionen bedömer att Vinnovas bedömningsgrupp i programmet IPF är väl insatt i många av de risker som nämns ovan. Vi saknar dock systematiskt sökande efter information om de stödsökande företagen och deras projekt. I bedömnings- och beslutsprocessen diskuterades ändå många av de frågor som i det här kapitlet har lyfts fram som potentiella osäkerhetsaspekter under urvalsprocessen. Under det avslutande beslutsmötet gick deltagarna också igenom processerna. Där lyftes fram vad som hade fungerat bra respektive mindre bra och vad som borde ändras till kommande utlysningar och ansökningsprocesser.

Myndigheterna arbetar på olika sätt

Riksrevisionen har haft svårare att bedöma Tillväxtverkets och Energimyndighetens processer. Handläggare och externa bedömare inom Energimyndighetens program lyfter dock fram likartade frågor och problem som vi har tagit del av inom Vinnova. Energimyndighetens och Vinnovas processer påminner om varandra och problemen likaså. Tillväxtverket avviker genom att dess stöd riktar sig till mer marknadsnära, mindre forskningsrelaterade projekt. Tillväxtverket använder sig också av regionalt förankrade bedömare, exempelvis genom länsstyrelser, i stället för experter inom sakområdena.

5 Effekter av stöden

I det tredje kapitlets genomgång av målen med de granskade programmen nämndes att Tillväxtanalys har genomfört effektutvärderingar av Vinnovas stöd Vinn Nu och Forska & Väx. Nedan presenteras dessa, och andra effektutvärderingar, resultat. Allra först presenteras resultat från relevanta internationella effektutvärderingar. I kapitlet behandlas revisionsfrågan: Ger stöden några mätbara effekter?

5.1 Internationella resultat

I en italiensk studie från 2010 finner Bronzini och Iachinis ett positivt utfall av bidrag för investeringar i FoU hos små, men inte hos stora, företag. Investeringarna ökade med en summa motsvarande storleken på stödet som delades ut. Utifrån spansk data studerar Gonzales m.fl. (2005) liknande effekter, av FoU-investeringar inom tillverkningsindustrin, och finner i likhet med Bronzini och Iachini mer effekt av stödet på små än stora företag. Resultatet är begränsat även av detta stöd även om de investerade summorna i FoU är något högre än de erhållna stöden. Slutligen analyserar Koski och Pajarinen (2013) tre typer av företagsstöd i Finland (FoU-, anställnings- och investeringsstöd) vad gäller deras inverkan på sysselsättning och tillväxt. Resultatet av denna studie visar att FoU-stöden leder till ett ökat antal anställda under stödperioden men inte efter att stödperioden har avslutats. Stöden ledde inte heller till ökad tillväxt hos företagen som tagit emot stöden.

Internationellt har det också, till skillnad från i Sverige, gjorts enstaka studier som vilar på experimentella ansatser. Nesta³¹ har genom programmet och utvärderingen *Creative Credits* genomfört ett randomiserat "policyexperiment". Experimentet innebar att 150 små och medelstora företag i Storbritannien erhöll företagscheckar om 4 000 euro för att skapa ett kreativt samarbete med nya företagspartner. Till detta satsade företagen ytterligare 1 000 pund på utvecklings- och samarbetsprojektet. Kontrollgruppen bestod av 300 företag som även de hade anmält intresse för att delta i experimentet men som lottades bort. De företag som fick checkarna påbörjade i större utsträckning än kontrollgruppen ett projekt med en ny samarbetspartner. Företagen i experimentgruppen skapade också i större utsträckning innovationer och ökade företagets försäljning under tiden som projektet pågick. Tolv månader efter att experimentet hade avslutats uppvisades dock inte någon statistiskt signifikant skillnad mellan experiment- och kontrollgrupp (Bakhshi m.fl. 2013). Stödet användes följaktligen enligt syftet men de långsiktiga effekterna uteblev.

³¹ Nesta är en brittisk organisation/tankesmedja/investeringsfond som sysslar med såväl investeringar och bidrag som forskning och utvärdering inom innovationsområdet.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Vidare har Vinnova gått igenom utvärderingar av statliga program (med underlag från Sverige, USA, Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Finland) som syftar till att stimulera FoU och innovationer i SMF. Fokus för genomgången är program som liknar Vinnovas SMF-program. I likhet med ovan nämnda studier visar denna genomgång på otydliga effekter av stöden och att stöden främst ger "input-effekter" (resultat), till exempel ökade innovationsinvesteringar i företag under tiden som stödet betalas ut. Däremot finner inte studierna "outputeffekter" (vanligen kallat: effekter). Vinnova menar dock, genom att referera till OECD (2015), att FoU-investeringar generellt genererar ett ekonomiskt värde som överstiger kostnaderna för investeringarna. Dessa beräkningar bygger på förväntade samhällsekonomiska effekter av företagsstöd.

5.2 Resultat från de granskade programmen

I Sverige har genomförts ett fåtal effektutvärderingar av stöd till innovationer och FoU. Dessa effektutvärderingar har huvudsakligen genomförts av de program som vi har granskat. Vinnova (2014) har genomfört en effektutvärdering av Forska & Väx. Studien finner inte några statistiskt signifikanta effekter på antalet anställda eller förädlingsvärde per anställd i de företag som har fått stöd jämfört med en kontrollgrupp bestående av i övrigt liknande företag. Vinnova har låtit forskare vid Handelshögskolan utvärdera Vinn Nu på liknande sätt med hjälp av en undersöknings- och en kontrollgrupp. Inte heller denna studie finner några statistiskt signifikanta effekter av stöden (Samuelsson och Söderblom 2012).

Tillväxtanalys har undersökt både Vinn Nu och Forska & Väx i en och samma effektutvärdering. I denna konstateras att stöden har mycket begränsad effekt på de valda variablerna som försöker fanga tillväxten i företagen genom att studera utvecklingen av antalet anställda, andelen arbetstagare med högre utbildning, produktivitet, omsättning och omsättningsstillväxt. Tillväxtanalys finner en statistiskt signifikant effekt: att stödföretag med högst sex anställda uppvisat cirka 20 procents försäljningsökning efter programmets slut. Däremot finns inte en sådan effekt bland de större företagen. Tillväxtanalys skriver att brist på bra data utgör ett hinder för att genomföra goda effektutvärderingar inom området.

Utöver ovan nämnda effektutvärderingar har PAR (2013) genomfört en uppföljning av företag inom Vinn Nu. Denna bygger liksom utvärderingar gjorda av Bergman m.fl. (2010) samt Norrman och Klofsten (2009) på data från företag som har fått stöd av programmet utan någon kontrollgrupp att jämföra resultaten med. Utvärderingarna, som är genomförda på Vinnovas uppdrag, finner goda resultat men analysen lider av avsaknaden av kontrollgrupp. Dessutom bygger de senare på frågor som har ställts till stödmottagare om upplevelser av stödet. Det kan förmodas att stödmottagaren ger en positiv bild eftersom de har beviljats stöd.

Inom Energimyndigheten har den tidigare låneverksamheten Affärsutvecklingsstöd utvärderats (Energimyndigheten 2013)³². I denna uppskattar Energimyndigheten stödets samhällsekonomiska effekter och kommer fram till att en "rimlig bedömning givet de antaganden som gjorts är att de kvantitativa nyttorna och kostnaderna är ungefär lika stora" (Energimyndigheten 2013, s. 6). Det finns således ingen säker kunskap om huruvida stödet betalar sig eller inte.³³

Inom Tillväxtverket har två föregångare till de granskade programmen utvärderats. Inno Group har på Tillväxtverkets uppdrag utvärderat programmet Produktutveckling i små företag – av varor och tjänster³⁴ och menar att programmet "har kapacitet att skapa kännbara effekter i målgruppsföretagen" (Inno Group 2012, s. 2). De intervjuade stödmottagarna anser att de har kunnat genomföra produktutveckling snabbare än vad som hade varit möjligt utan stöd. Deras konkurrenskraft anses också ha ökat till följd av stödet och dessutom har företagen kunnat säkra befintliga arbetstillfällen samt till viss del nyanställa personal. Liksom ovan nämnda utvärderingar av Vinn Nu bygger denna utvärdering på stödföretagens representanters upplevelser och saknar en kontrollgrupp att jämföra resultaten med. Inno Group följer dock även upp stödföretagens förädlingsvärde (det värde företaget tillför genom sin verksamhet) och jämför detta med en kontrollgrupp bestående av företag som har sökt men inte erhållit stöd. Denna uppföljning visar på ett något högre förädlingsvärde i undersökningsgruppen som har fått stöd jämfört med företagen som inte har fått stöd. I rapporten diskuteras emellertid inte statistisk signifikans och uppföljningen är inte heller i övrigt att jämföra med en effektvärdering utan just en uppföljning med kontrollgrupp.

Sammanfattningsvis visar inte någon av utvärderingarna på väsentliga statistiskt säkerställda effekter av de stöd som betalas ut. Stöden uppvisar visserligen resultat i form av att de utbetalade medlen används till investeringar för stunden. Däremot har inte studierna kunnat verifiera eller falsifiera några reella effekter. Huruvida det har gått tillräckligt lång tid efter genomförd insats för att ge effekter möjlighet att växa fram kan diskuteras och har också diskuterats av Vinnova och Tillväxtanalys.

Vinnova och Tillväxtanalys har också diskuterat var effekterna kan förväntas uppstå och därmed bör mätas. Är det inom det företag som erhåller stödet eller i ett företag som möjligen köper upp stödmottagaren och därmed kan förvalta effekten av stödet? En handläggare på Näringsdepartementet menar som en förlängning av denna

³² Sedan 2015 är lånen omgjorda till bidrag med royalty.

³³ Energimyndigheten menar vid faktagranskningen att detta resultat inte ger en rättvisande bild av stöden eftersom tiden för ett projekt inom energiområdet att nå marknaden är längre och mer kapitalintensiv än för andra områden. Därför var det för tidigt att genomföra en samhällsekonomisk analys och dra dessa slutsatser. Energimyndigheten menar alltså att resultatet från 2013 inte speglar de förhållanden som råder 2016.

³⁴ Programmet var en föregångare till Affärsutvecklingscheckar och pågick mellan åren 2005 och 2011.

diskussion att tillväxt i exemplet Vinn Nu och Forska & Väx har antagits äga rum i specifika företag (vilket mäts i såväl Vinnovas som Tillväxtanalys utvärderingar).³⁵ Denna effekt menar handläggaren är inte den mest intressanta och relevanta. Tillväxt i specifika företag ska i stället betraktas som en bieffekt av det primära större målet att skapa tillväxt inom ett avgränsat område där satsningen (programmet) görs. Samtidigt påpekar en intervjuperson vid Tillväxtanalys att det är svårt att se hur effekter kan uppstå inom den bransch som stödet är riktat till om inte några effekter kan konstateras i det företag som tar emot stödet.

5.3 Riksrevisionens iakttagelser

De granskade programmen har följts upp och utvärderats av forskare, konsulter och Tillväxtanalys. Vinnovas stöd Vinn Nu och Forska & Väx har också effektutvärderats. Effektutvärderingarna visar relativt samstämmigt på inga eller mycket begränsade statistiskt signifikanta effekter av stöden. Denna bild bekräftas av internationella studier av liknande stöd.

Målen med programmen bör vara stringenta och möjliga att utvärdera

Det tredje kapitlet sammanfattades med att målen i de granskade programmen i större utsträckning bör vara tydliga, uppföljningsbara och spegla vad myndigheten önskar uppnå med respektive stöd. I samband med utvärdering är det en fördel med stringenta mål kopplade till de övergripande motiven med programmen och stödssystemet som helhet. Så länge målen för programmen inte är utformade på ett ändamålsenligt sätt kommer det vara svårt att följa upp stöden och deras effekter. Otydliga mål medför också att effektutvärderingar av stöden ifrågasätts då olika aktörer tolkar målen med, och resultaten av, stöden på olika sätt.

Data behöver förberedas i samband med att stöden planeras

Tillväxtanalys är tydlig med att det behövs mer och bättre data om stödets effekter ska kunna följas upp och utvärderas på lämpligt sätt. För att kunna göra en bra (effekt)utvärdering är det viktigt att utvärderingen planeras i samband med att ett program planeras. Då kan utförare och utvärderare komma överens om vilka variabler och vilka data som ska samlas in och vilka mål programmet ska utvärderas mot. Riksrevisionen anser, i linje med detta, att om det råder tydlighet om hur ett stöd ska utvärderas så är det lättare att nå konsensus om huruvida stödet lever upp till förväntningarna eller inte.

³⁵ Målet om ökad tillväxt i Vinn Nu och Forska & Väx bryts av utvärderaren (här Tillväxtanalys) ned till vad den anser vara lämpliga delmål och aspekter av tillväxt. Vinnova har också genomfört mätningar av effekter av samma program, med hjälp av liknande variabler, men har också kritiserat Tillväxtanalys för deras val av variabler.

Olika uppfattningar om hur lång tid som ska gå innan ett stöd kan utvärderas

Tillväxtanalys effektutvärdering har diskuterats och kritiserats av Vinnova för att inte mäta rätt mål och för att mäta effekter för kort tid efter att stöden har betalats ut. Vad gäller tidsaspekten kan konstateras att det inte råder enighet om hur lång tid det ska gå innan effekter av ett program går att mäta och var (exempelvis i vilket företag) effekterna ska uppstå.

Effekterna kan uppstå på olika håll

De stödgivande myndigheterna menar att stöden har effekt, även om effekterna inte har kunnat verifieras i genomförda utvärderingar. Vinnova menar också att det kan uppstå effekter som inte låter sig fångas i utvärderingarna. Ett framgångsrikt nystartat innovativt företag kan exempelvis köpas upp av ett annat företag, där det uppstår tillväxt. Dessutom kan det skapas positiva effekter som inte fångas inom begreppet tillväxt, som t.ex. ökat humankapital. Det senare är främst aktuellt för Energimyndighetens men också för Vinnovas stöd.

Inga tydliga effekter har uppmätts

Riksrevisionen kan konstatera att stöden har som ett mål bl.a. att skapa tillväxt och att denna tillväxt ännu inte har kunnat verifieras i genomförda effektutvärderingar. Därmed inte sagt att stöden inte har andra positiva effekter för samhället, som inte har mätts. Dock borde det ligga i regeringens och myndigheternas intresse att visa att stöden har avsedd effekt. Risken är annars att stöden fortsätter att betalas ut utan att någon vet om de har önskad effekt. Ofta finner forskarna direkta korta effekter (lås resultat) av stöden medan de långsiktiga verkliga effekterna är svårare att finna. Det råder således ingen tvekan om att en stödkrona kommer mottagaren till nytta då företaget använder stödet för det tänkta ändamålet. Frågan är dock om det skapas något mervärde av satsningen vilket är betydligt svårare att mäta. De internationella resultaten överensstämmer med de effektutvärderingar som har gjorts av de stöd som har granskats i denna rapport.

6 Överblick över stöden

I detta kapitel redogör vi för hur överblicken av stöden ser ut inom Regeringskansliet. För att fördjupa granskningen av regeringens överblick studeras hur uttalanden av *de minimis* (också kallade försumbara stöd) går att följa upp. Undersökningen baseras på Tillväxtanalys s.k. MISS-databas, en mikrodatabas över statliga stöd till företag. I kapitlet undersöks revisionsfrågan: Har regeringen överblick över stöden?

6.1 Regeringens överblick

Då vi berättade för de granskade myndigheterna om avgränsningen för denna granskning reagerade representanterna för myndigheterna på hur avgränsningen var gjord. Dels framfördes synpunkter om att vi granskade en liten del av deras (myndighetens) verksamhet. Dels ansåg intervjupersonerna att deras uppdrag skiljde sig från de övriga granskade myndigheternas uppdrag och därför svårigen lät sig jämföras. Vi uppmärksammades på att det är större skillnader än likheter mellan myndigheterna och deras program. Samtidigt noterar vi att det finns likheter och att det förekommer samarbete mellan myndigheterna, exempelvis när det gäller bedömning av presumtiva stödmottagare. Det råder också samstämmighet om att stödssystemet är komplext och svåröverblickbart med många stöd och stödgivande aktörer, vilket försvårar överblicken över systemet.

Tillväxtanalys ska enligt myndighetens instruktion utifrån olika perspektiv utvärdera, analysera och redovisa effekter av statens åtgärder för hållbar tillväxt och näringsliv samt ge underlag och rekommendationer för omprövning och effektivisering av åtgärderna.³⁶

Fram till 1 juli 2016 reglerades statliga myndigheters skyldighet att lämna uppgifter för uppföljning av befintliga stöd i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet till Tillväxtanalys.³⁷ Enligt Tillväxtanalys numera upphävda föreskrift (MTFS 2009:3) om uppgifter för uppföljning av statligt stöd till näringslivet skulle

³⁶ 1 § förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

³⁷ Förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet upphävdes den 1 juli 2016. Se SFS 2016:606. Uppgiftsskyldighet för offentliggörande och rapportering samt skyldighet att föra register regleras från och med den 1 juli i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler samt i förordningen (2016:605) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Tillväxtanalys får meddela föreskrifter om på vilket sätt uppgifter för offentliggörande och rapportering ska lämnas.

berörda myndigheter årligen rapportera uppgifter om företagsstöd – bl.a. uppgifter om stödmottagare, stödform och stödets storlek.³⁸

I dialogen med Näringsdepartementet³⁹ frågar vi var den samlade överblicken av stöden som betalas ut till näringslivet finns, och då hänvisar departementet till förordningen om statligt stöd till näringslivet. Överblicken av stöden finns, av svaret att döma, i data som behandlas av Tillväxtanalys.⁴⁰

Näringsdepartementet hänvisar till respektive myndighet för mer specifik redovisning av stöden och menar att myndigheterna ska se till att deras verksamhet bedrivs effektivt och redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Näringsdepartementet uppger dock att de löpande tar del av uppföljningar och utvärderingar från myndigheterna och hänvisar bl.a. till Tillväxtanalys effektutvärdering och slutsatsen om att målen för programmen behöver konkretiseras.⁴¹

Näringsdepartementet menar vidare att det finns en tydlig struktur för såväl styrning som dialogen mellan myndigheterna och regeringen. Tillväxtanalys (2015b) efterfrågar dock i sitt *Yttrande över Promemoria om översyn av Tillväxtanalys*⁴² "en väsentligt utvecklad och förbättrad myndighetsstyrning och dialog med Näringsdepartementet". Styrningen har genomförts genom regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Utformningen av regleringsbrev och regeringsbesluten har dock medfört att myndigheten har studerat delar av systemet snarare än systemet som helhet. Regeringen har tillsatt en utredning, vars resultat redovisades i den ovan nämnda översynen (Regeringskansliets promemoria 2015) hösten 2015. I promemorian kritiserar Tillväxtanalys för att "... av sina primära avnämare ha haft en begränsad förmåga att koppla samman sina kompetenser, vilket bedöms begränsa Regeringskansliets möjligheter att utveckla närings- och tillväxtpolitiken". Förslaget till ny organisation och nytt arbetssätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

³⁸ 4 § Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers föreskrift (MTFS 2009:3) om uppgifter för uppföljning av statligt stöd till näringslivet. Föreskriften upphävdes den första juli 2016, se MTFS 2016:1.

³⁹ E-post 2016-01-28

⁴⁰ Näringsdepartementet hänvisar till ett webbaserat system, SARI (State Aid Reporting Interactive), i vilket Tillväxtanalys sammanställer uppgifterna och rapporterar dem vidare till Europeiska kommissionen. För ökad transparens pågår också ett arbete med att publicera mycket stora stöd på en offentligt tillgänglig webbplats, enligt Regeringskansliet. (Svar på frågor inom ramen för granskningen av stöd till innovationer och företagande, Näringsdepartementet 2016-01-28).

⁴¹ Svar på frågor inom ramen för granskningen av stöd till innovationer och företagande, Näringsdepartementet 2016-01-28.

⁴² Regeringen tillsatte i juni 2015 en utredning som skulle genomföra en översyn av Tillväxtanalys. Uppdraget var att undersöka hur myndigheten på bästa sätt kan bidra till att tillgodose Näringsdepartementets och övriga departementers behov av beslutsunderlag inom det närings- och tillväxtpolitiska området, av så hög kvalitet och relevans som möjligt. Förslag på förändringar presenterades i oktober 2015. Det är nu under beredning. I korthet går förslaget ut på att renodla Tillväxtanalys uppdrag så att myndigheten kan fokusera på att genomföra mer komplexa analyser på näringslivsområdet.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Tillväxtanalys yttrande om bristande överblick får stöd av en intervjuperson vid ledningen för en av de granskade myndigheterna, som ger uttryck för att det saknas en helhetsbild över systemet. Att myndigheterna saknar en sådan överblick är inte så anmärkningsvärt, däremot anser den intervjuade att det är mer problematiskt att överblicken saknas på Regeringskansliet: "Det blir mycket mörkerkörning från toppen och nedåt. På lägre nivå finns de som har koll, men de har inte överblicken."

Tillväxtanalys konstaterade 2011 att arbetet med att följa upp kostnaderna för entreprenörskaps- och småföretagspolitiken skulle underlättas om det fanns ett enhetligt sätt att klassificera de åtgärder som genomförs av olika aktörer i systemet. Tillväxtanalys menar att bristen på enhetlighet försvårar arbetet med att sammanställa en samlad bild av de insatser som görs. Tillväxtanalys (2011) slår också fast att: "En ökad samordning av åtgärderna inom entreprenörskaps- och småföretagspolitiken skulle kunna öka effektiviteten och undvika onödig överlappning av åtgärder".

För att öka transparensen i systemet krävs användbara data, något som Riksrevisionen (2014:26) också har lyft fram i rapporten *Näringspolitiska effekter – Brist i informationen om statliga satsningar* (s. 21). Riksrevisionen påpekade i granskningen att de brister som finns i inrapporterade data till Tillväxtanalys "... sammantaget ger en bild av att regeringen, eller någon annan aktör, har små möjligheter att på ett systematiskt sätt följa upp effekter. Denna problematik bekräftas av representanter för Almi, som lyfter fram vikten av tydliga riktlinjer för uppföljningar och att det på förhand, innan ett stöd betalas ut definieras vilka variabler och data som ska följas upp. I dag, menar representanterna kommer utvärderarna oftast i efterhand och ställer frågor. En handläggare vid Energimyndigheten uttrycker behovet av mer systematiserad data och uppföljning på ett annat sätt; handläggaren menar att Energimyndigheten har haft svårt att ge besked till externa intressenter om vad myndighetens olika stöd leder till. När Energimyndigheten tillfrågas om resultat i ett program så måste handläggare ta fram svar ur data som inte finns tillgängliga på ett enkelt sätt. Det problem som beskrivs av representanter för Energimyndigheten och Almi bekräftar de svårigheter Tillväxtanalys anger uppstår när de behöver tillgång till data i samband med utvärderingar. Deras utvärderingar kräver därför ofta att data kompletteras i efterhand.

6.2 Exemplet försumbara stöd – *de minimis*

För att kunna få överblick över stöden till näringslivet behöver det finnas data som går att följa upp. Riksrevisionen gav Tillväxtanalys i uppdrag att göra en sådan uppföljning genom att undersöka om svenska myndigheter följer EU:s regelverk för *de minimis*-stöd.⁴³ Riksrevisionen ville undersöka om det förekommer att ett företag beviljas *de minimis*-stöd som överstiger 200 000 euro inom en treårsperiod, från antingen a) en och samma myndighet (ett företag beviljas ett eller flera stöd från ett eller flera program inom samma myndighet); eller b) från olika myndigheter (ett företag beviljas stöd från olika myndigheter som sammanlagt överstiger 200 000 euro). Tillväxtanalys följde upp om det gjordes utbetalningar till något företag som översteg 200 000 euro under en treårsperiod, mellan åren 2007 och 2013. Tillväxtanalys MISS-databas⁴⁴ användes för uppföljningen. MISS innehåller uppgifter om vilka myndighet som lämnar stöd, vilka företag som erhåller stöd, hur omfattande stödet är samt besluts- och utbetalningsdatum. Uppföljningen beskrivs mer utförligt i bilaga 1. Nedan redovisas erfarenheter från studien.⁴⁵

Erfarenheter från uppföljningen

Tillväxtanalys uppföljning visade att MISS-databasen inte kan användas för att på ett enkelt sätt följa upp hur mycket *de minimis*-stöd som har beviljats från myndigheterna. Vidare visade det sig att Vinnovas stöd inte var registrerade så att det gick att se enligt vilken förordning företagen hade fått stöd beviljade. Vinnova fick därför komplettera dessa uppgifter. I MISS-databasen framgick däremot vilka stöd som antogs ha betalats ut av Tillväxtverket enligt reglerna för *de minimis*. Dessa stöd visade sig dock också ha beviljats av andra huvudmän.⁴⁶ Energimyndigheten uppgav inledningsvis till Tillväxtanalys att de inte betalar ut *de minimis*-stöd, men ändrade denna uppgift i faktagranskningen på grund av att de hade missförstått frågan.⁴⁷

Uppföljningen visar således främst brist på resultat. Frågan om det hade beviljats stöd som omfattades av *de minimis* till samma företag som översteg 200 000 euro under en treårsperiod gick inte att besvara.

⁴³ Enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 anses ett stöd vara av mindre betydelse (*de minimis*) om det totala stödet till ett företag per medlemsstat inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod. Se artikel 3 kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁴⁴ Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet.

⁴⁵ För att undvika effekter som beror på inflation eller växelkursförändringar, har Tillväxtanalys valt att kontrollera om det finns några företag som fått mer än två mnkr under perioden, dvs. något mer än stödgränsen 200 000 euro. Med denna nivå kommer analysen hellre att fria än falla, vilket är rimligt, med tanke på eventuella felkällor.

⁴⁶ Tillväxtverkets faktagranskning 2016-03-29.

⁴⁷ Energimyndighetens faktagranskning 2016-03-29.

Med dagens kontrollsystem av *de minimis*-stöd, som förlitar sig på stödmottagares egna uppgifter om huruvida de har erhållit tidigare stöd, är det möjligt för företagen att ta emot mer stöd än reglerna tillåter utan att det går att upptäcka.

6.3 Riksrevisionens iakttagelser

Iakttagelserna nedan bygger på en sammanvägd bild av det som kommit fram i detta kapitel tillsammans med vad som har redovisats i rapporten i övrigt.

Överblick saknas på central nivå

Näringsdepartementet har det övergripande ansvaret över stöden till näringslivet. Departementet hänvisar dock till respektive myndighet när det gäller kunskap om de specifika stöden samt till Tillväxtanalys databaser vad gäller överblick över systemet.

Granskningen visar att det är svårt att följa upp om stöd beviljas på felaktiga grunder. Riksrevisionen (2014:1) har i en tidigare rapport slagit fast att systemet för statlig riskkapitalförsörjning är svåröverskådligt och att uppnådda mål inte kan beläggas. Resultatet från denna granskning visar att samma problematik råder inom detta område.

Kunskap om stöden finns hos handläggarna

Under granskningen uppmärksammades vi på att det är större skillnader än likheter mellan myndigheterna och deras program. Samtidigt noterar vi att det finns likheter och att det förekommer samarbete mellan myndigheterna, exempelvis när det gäller bedömning av presumtiva stödmottagare. Det finns alltså handläggare på myndigheterna som genom samarbete och utbyte har kunskap om stöden utanför den egna myndigheten. Det är dock oklart hur denna kunskap tas till vara när nya program planeras och hur den används för att skapa överblick över stödsystemet.

Tillväxtanalys roll behöver stärkas

De data som Tillväxtanalys samlar in har inte alltid sådan omfattning och kvalitet som krävs för att analysera näringspolitiken. Tillväxtanalys uppföljning av *de minimis*-stöden visar att inrapporterade data inte gick att använda för att följa upp om Sverige följer EU:s regelverk för *de minimis*. Tillväxtanalys kunde inte genomföra en mer utförlig uppföljning av stöden än vad varje enskild myndighet själv kan göra.

Tillväxtanalys uppföljning av *de minimis* fungerar som ett bra exempel på hur svårt det är att få överblick över företagsstöden. Att renodla Tillväxtanalys uppdrag enligt den nyligen gjorda *Översynen av Tillväxtanalys* är ett avstamp för att kunna skapa en bättre överblick. Renodlingen bör följas av att myndigheten kan arbeta mer övergripande och koncentrerat med att skapa en totalbild över stödmyndigheterna, stöden och deras samlade effekter.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Det behövs nya tag vad gäller systemets utformning

Regeringen bör skapa en bild över hur systemet med statliga stöd till näringslivet fungerar och därefter analysera hur hela stödsystemet skulle kunna vara uppbyggt för att möta samhällsutvecklingen. Regeringen och dess myndigheter behöver för-utsättningslöst utreda följande frågor:

- Vilka statliga stöd behövs för att stödja kunskapsutvecklingen, givet kostnaderna, i samhället?
- Vilka myndigheter bör äga programmen och bevilja stöd?
- Hur ska styrningen från regeringen utformas?

För att dessa frågor ska kunna utredas behöver kunskapen och överblicken över systemet utvecklas.

Referenslista

- Bakhshi, H, m.fl. (2013). *Creative Credits – A Randomized Controlled Industrial Policy Experiment*. London: Nesta.
- Bergman, K, m.fl. (2010). *Sammanfattning – effekter av Vinnova-program hos små och medelstora företag*, Forska & Väx och Vinn Nu. Vinnova analys 2010:10.
- Bronzini, R & Iachini, E (2010). *Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach*. Mimeo Bank of Italy.
- Energimyndigheten (2013). *Utvärdering av Energimyndighetens affärsutvecklingsverksamhet. En uppskattning av de samhällsekonomiska effekterna*. Dnr 2013-002613. Statens energimyndighet.
- Energimyndigheten (2015a). *Programbeskrivning – Bränsleprogrammet omvandling*. Statens energimyndighet.
- Energimyndigheten (2015b). *Energimyndighetens årsredovisning 2015*. Statens energimyndighet.
- Faugert (2014a). *Utvärdering av programmet Effektivisering av industrins energianvändning – forskning och utveckling*. Slutrapport 2014-11-03.
- Faugert (2014b). *Halvtidsutvärdering av tre bränsleprogram*. Slutrapport 2014-06-25.
- Faugert (2015). *Slututvärdering av tre bränsleprogram*. Slutrapport 2015-03-17.
- Frankelius, P. (2009). "Questioning two myths in innovation literature" i *Journal of High Technology Management Research*, vol. 20, nr 1, 2009, s. 40–51.
- González, X, Jaumandreu, J, Pazó, C (2005). "Barriers to innovation and subsidy effectiveness" i *The RAND Journal of economics*, vol 36, Nr 4, s. 930-950.
- Inno Group (2012). *Utvärdering av Tillväxtverkets program "Produktutveckling i små företag – av varor och tjänster"*.
- Koski, H & Pajarinen, M. (2013). "The role of business subsidies in job creation of start-ups, gazelles and uncumbents" i *Small Business Economics*, vol. 41:1, s. 195-214.
- Lerner, J. (2012). *Boulevard of Broken Dreams. Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do About It*. Princeton: Princeton University Press.
- Norrman, C & Klofsten, M. (2009). *Uppföljning av VINN NU-företag*. Vinnova-rapport 2009:12.
- OECD (2013). *Research and Development Statistics Database*. Excelfil från Vinnova, 2016-02-16.
- OECD (2015). *Working Party of National Experts on Science and Technology Indicators: The Impact of R&D Investment on Economic Performance: A Review of the Econometric Evidence*.
- PAR (Postens adressregister, 2013). *Uppföljning av Vinn Nu*. Bisnode.

- Ramböll (2013). *Pilotsatsning Affärsutvecklingscheckar för internationalisering*. Utvärdering.
- Regeringskansliet (2013). *Commission regulation on de minimis aid*. Ministry of Enterprise, Energy and Communications Sweden. 2013-05-15.
- Regeringskansliet (2015). *Översyn av Tillväxtanalys: Myndigheten för Tillväxtpolitiska Utvärderingar och Analyser*. Uppdrag om att genomföra en översyn av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. N 2015:D.
- Riksrevisionen (2014:1). *Statens insatser för kapitalförsörjning*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2014:26). *Näringspolitiska effekter – Brister i informationen om statliga satsningar*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Samuelsson, M & Söderblom, A (2012). *Statlig finansiering och dess påverkan på innovativa småföretag – En beskrivande studie av VINN NU-programmet*. Handelshögskolan.
- SCB (2013). *Utgifter för egen FoU, mnkr efter finansieringskälla, 2013*. Excelfil från Vinnova 2016-02-16.
- Statskontoret (2014). *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter*. Stockholm: Statskontoret.
- Svenskt Näringsliv (2012). *Offentliga stödpengar till näringslivet – Ett bidrag till tillväxt eller ett svart hål?* Bilaga av Faugert: Kartläggning av statligt stöd till företag.
- Svensson, R. (2014). *Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande*. Fores Studie 2014:2.
- Tillväxtanalys (2011). *Entrepreneurship and SME policies across Europe*. Working paper/PM 2011:23. Myndigheten för tillväxtpolitiska studier.
- Tillväxtanalys (2014a). *Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering*. PM 2014:15. Myndigheten för tillväxtpolitiska studier.
- Tillväxtanalys (2014b). *Årsredovisning 2014 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*. Dnr 2015/030. Myndigheten för tillväxtpolitiska studier.
- Tillväxtanalys. (2015a). *Tillväxtfakta 2015, Tillväxt genom stöd. En bok om statliga stöd till näringslivet*. Myndigheten för tillväxtpolitiska studier.
- Tillväxtanalys. (2015b). *Yttrande över promemoria om översyn av Tillväxtanalys – förslag till skarpere kunskapsunderlag inom närings- och tillväxtpolitiken*. Myndigheten för tillväxtpolitiska studier.
- Utveckling av innovations- och entreprenörsklimatet (dir. 2015:10). *Kommande 2016*.
- Vinnova (2014). *Effektanalys av Vinnovas finansiering av Innovativa SMF*. Rapport till Näringsdepartementet. Verket för innovationssystem.
- Vinnova (2015a). *Årsredovisning 2015*. Vinnova information VI 2016:04. Verket för innovationssystem.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Vinnova (2015b). *FoU-program för Små och Medelstora Företag – metodologiskt ramverk för effektanalyser*. Vinnova Analys 2015:05. Verket för innovationssystem.

Vinnova (2016). *Effektanalys av Vinnovas Forska & Väx-program*. Verket för innovationssystem.

WSP (2014). *Analys av nätverk som fått finansiering via programmet Miljödriven tillväxt*.

Bilaga 1. Exemplet försumbara stöd – *de minimis*

Som ett led i att granska överblicken av myndigheternas program har Riksrevisionen låtit Tillväxtanalys undersöka om det förekommer att företagsstöd överstiger beloppsgränsen för *de minimis*-stöd i strid med EU:s regelverk. I samband med att kontrollen genomfördes, fick vi inte något bra svar på denna fråga. Samtidigt fick vi inblick i brister i "kontrollsystemet", då det visade sig att Tillväxtanalys inte kunde genomföra alla delar i den uppföljning som uppdraget omfattade. I det följande avsnittet gäller granskningen inte bara SMF, utan företagsstöd generellt.

EU:s statsstödsregler

De grundläggande bestämmelserna om statligt stöd finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).⁴⁸ Syftet med EUF-fördragets regler är att säkerställa att konkurrensförhållandena inom EU inte snedvrids. Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna i de fall följande kriterier är uppfyllda: 1) stödet gynnar ett visst företag eller viss produktion; 2) stödet finansieras direkt eller indirekt med offentliga medel; 3) stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen; och 4) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Enligt statsstödsreglerna får stöd endast lämnas om det har anmälts till och godkänts av kommissionen, i de fall det inte omfattas av ett gruppundantag.⁴⁹

Statsstöd som omfattas av de allmänna gruppundantagen anses förenliga med den inre marknaden och behöver inte godkännas på förhand av kommissionen. Statsstöd måste dock uppfylla de krav som ställs i gruppundantagsförordningarna. Statsstöd som omfattas av gruppundantag är bland annat stöd till forskning, utveckling och innovation samt visst stöd till små och medelstora företag.⁵⁰

Försumbart stöd, även kallat stöd av mindre betydelse eller *de minimis*-stöd, förutsätts inte påverka handeln mellan medlemsstaterna, varför dessa stöd inte omfattas av kraven på anmälan eller godkännande i EUF-fördraget.⁵¹ Enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 anses ett stöd vara av mindre betydelse om det totala

⁴⁸ Artiklarna 107–109 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

⁴⁹ Kommissionens bemyndigande att meddela gruppundantag är numera reglerat i rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd.

⁵⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁵¹ Rådets förordning (EU) 2015/1588 av den 13 juli 2015 om tillämpning av artiklarna 107 och 108 i Europeiska unionens funktionssätt på vissa slag av övergripande statligt stöd innehåller bestämmelser som innebär att kommissionen får anta förordningar om stöd av mindre betydelse.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

stödet till ett företag per medlemsstat inte överstiger 200 000 euro under en period av tre beskattningsår.⁵²

Enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 ska medlemsstaterna kontrollera att beloppen inte överskrider och att villkoren i förordningen är uppfyllda. Medlemsstaterna ska även säkerställa att uppgifter registreras och sammanställs så att det i efterhand kan kontrolleras att villkoren i förordningen följts.⁵³ De företag som ansöker om stöd ska underrättas om att stödet är ett *de minimis*-stöd. Innan stöd beviljas ska företaget lämna en redogörelse för de stöd av mindre betydelse som företaget tagit emot innevarande beskattningsår och de två föregående beskattningssåren.⁵⁴ Stödsökande företag anmodas därför av myndigheterna att i sina ansökningar ange om de tidigare har beviljats stöd, hur stort stödet var och vilken finansår som betalade ut det.⁵⁵ I de fall ett företag erhåller stöd som överstiger beloppsgränsen blir företaget återbetalningsskyldigt.

När det gäller det företagsstöd som Riksrevisionen låtit Tillväxtanalys undersöka har *de minimis*-reglerna främst betydelse för Tillväxtverkets stöd, medan det stöd Energimyndigheten och Vinnova lämnar i de flesta fall omfattas av en gruppundantagsförordning. Energimyndigheten uppgav till Tillväxtanalys att de inte betalat ut stöd som faller under *de minimis*-reglerna under den period som granskningen avsåg.⁵⁶ Vid faktagranskningen tog de tillbaka denna uppgift med förklaringen att de missförstått frågan. Vinnova har stöd som omfattas av reglerna, och har efter förfrågan rapporterat dessa till Tillväxtanalys. Tillväxtverket har samlat *de minimis*-stöd i specifika program, vilket har gjort det lättare för Tillväxtanalys att bedöma vilka av Tillväxtverkets stöd som faller under de *de minimis*-reglerna.⁵⁷

⁵² Artikel 3 kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁵³ Artikel 6.4 kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁵⁴ Artikel 6.1 kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁵⁵ Av vår observationsstudie att döma sker detta åtminstone inom Vinnovas stöd IPF. Det är också något som beskrivs i intervjuer med tjänstepersoner inom samtliga granskade program.

⁵⁶ *De minimis*-stöd har dock beviljats för SMF av flera enheter på Energimyndigheten under 2014 och 2015.

⁵⁷ Tillväxtverket uppger att samtliga stöd i programmet Regionalt bidrag till företagsutveckling lyder under *de minimis*-förordningen. Se förordning (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling. Denna förordning upphävdes den första maj 2015 genom förordningen (2015:210) om statligt stöd för att regionalt främja små och medelstora företag.

Kontroll av att *de minimis*-reglerna följs – MISS-databasen⁵⁸

Det har på EU-nivå förts en diskussion om att införa ett centralt register över alla *de minimis*-stöd och stödmottagare för att bättre kontrollera att statsstödsreglerna följs, vilket bland andra Sverige har motsatt sig (Regeringskansliet 2013). Argumentet mot ett register är den krävande administrationen, då ett sådant register skulle få till följd att Sverige skulle behöva samla in och registrera alla *de minimis*-stöd. I avsaknad av ett sådant register har Tillväxtanalys följt upp stöden genom sin MISS-databas.

Tillväxtanalys har i uppdrag att "... i sitt statistikarbete även ansvara för sammanställning och redovisning av riskkapitalstatistik samt för insamling, förvaltning och utveckling av mikrodata kring statliga stöd till näringslivet." Vidare ska myndigheten "... årligen följa upp och till regeringen rapportera förekomsten av stöd till näringslivet i enlighet med de återrapporteringskrav som följer av Europeiska unionens och Världshandelsorganisationens bestämmelser om statligt stöd".⁵⁹

Tillväxtanalys utvecklar och förvaltar, som ett led i uppdraget, databaser och analysverktyg som behövs för att undersöka företagande, geografisk tillgänglighet och förekomst av statliga stöd. Ett sådant verktyg är mikrodatabasen (MISS) med uppgifter om statliga stöd till näringslivet (Tillväxtanalys 2014b). Tillväxtanalys har dock inte något ansvar för att följa upp och kontrollera *de minimis*-stöden.

Genom Tillväxtanalys MISS-databas är det möjligt att studera vilken myndighet som lämnar stöd, vilka företag som erhåller stöd, hur omfattande stödet är och vid vilka tillfällen stöd betalas ut. Databasen innehåller emellertid inte någon variabel som anger om stödet lämnats i enlighet med reglerna för *de minimis* eller inte.

Som följd av Riksrevisionens uppdrag summerade Tillväxtanalys det totala stödbeloppet som företag fått över en treårsperiod. För att undvika effekter som beror på inflation eller växelkursförändringar, har Tillväxtanalys valt att kontrollera om det finns några företag som fått mer än två mnkr under perioden, dvs. något mer än stödgränsen 200 000 euro. Med denna nivå kommer analysen hellre att fria än fälla, vilket är rimligt, med tanke på eventuella felkällor.

För Tillväxtverkets program fanns när granskningen inleddes en nyckel som berättade vilka program som omfattades av *de minimis*. Tillväxtverket⁶⁰ uppgav dock vid faktagranskningen av denna rapport att det inte är de som har ansvar för alla de utbetalda stöden som har redovisats under deras namn. Ett flertal av stöden har beslutats på regional nivå av länsstyrelser, som är ansvariga för dessa beslut.

⁵⁸ Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet.

⁵⁹ 7 och 8 §§ förordningen (2009:146) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

⁶⁰ Tillväxtverket, faktagranskning 2016-04-07.

STATLIGA STÖD TILL INNOVATION OCH FÖRETAGANDE

Vinnovas inrapporterade data till MISS-databasen behövde när granskningen inleddes kompletteras med uppgifter om vilka av de rapporterade stöden som hade lämnats i enlighet med reglerna för *de minimis*. Vinnovas stöd var inte registrerade så att det gick att se enligt vilken förordning företagen hade fått stöd beviljade. Tillväxtanalys fick därför problem med att klassificera data från Vinnova. Vinnovas *de minimis*-stöd finns spridda i olika program – medan hela program hos Tillväxtverket omfattas av reglerna. Det framgick inte av någon variabel i MISS om Vinnovas stöd faller under reglerna för *de minimis*. Myndigheten har på grund av detta kompletterat uppgifter i efterhand, för att möjliggöra Tillväxtanalys uppföljning. Vinnova kunde spåra projekt som har pågått sedan 2010. Vinnova beskriver i ett e-brev myndighetens process som att "... vi jobbar annorlunda än Tillväxtverket, i flera olika avseenden, däribland att vi inte använder en enda stödgrund för hela program, utan varje projekt hanteras individuellt beroende på projektets unika syfte, upplägg och aktörskonstellation."⁶¹

När granskningen inleddes uppgav Energimyndigheten att de inte hade lämnat stöd som omfattades av reglerna för *de minimis* under perioden som ingår i uppföljningen. Vid faktagranskningen uppger de dock att de har betalat ut *de minimis*-stöd under åren 2014 och 2015 och att de ska fortsätta med dessa utbetalningar.⁶²

Två typfall av för mycket stöd

Den föreskrivna maxgränsen för *de minimis*-stöd riskerar att överskridas under en treårsperiod genom att:⁶³

1. företag beviljas ett eller flera stöd på mer än två mnkr totalt över tre budgetår från samma stödprogram, där allt stöd som beviljas under observationsperioden lämnas i enlighet med förordningar om stöd av mindre betydelse,
2. företag överskrider *de minimis*-beloppet genom att kombinera stöd från flera program eller myndigheter i de fall stöden lämnas i enlighet med förordningar om stöd av mindre betydelse.

Inför uppföljningen ansågs störst risk föreligga för "typ 2-fel". Hypotesen var således att myndigheternas egen kontroll skulle förebygga fel av typ 1, medan körningen i MISS-databasen hypotetiskt skulle kunna finna fel av typ 2.

⁶¹ E-postkorrespondens mellan VINNOVA och Tillväxtanalys 2015-10-02.

⁶² Energimyndigheten, faktagranskning 2016-03-29.

⁶³ Av Näringsdepartementets faktagranskning 2016-03-30 och Tillväxtverkets faktagranskning 2016-04-07 framkommer att det är när stöden beviljats som är intressant, inte när de betalats ut. Tillväxtanalys har valt utbetalningsdatum eftersom de *de minimis*-reglerna är till för förhindra att företag får så stora stöd att det snedvrider konkurrensen. De menar därför att det är intressant att studera hur mycket pengar som företagen har fått utbetalt under en och samma period.

Utbetalt stöd och finansiärer i uppföljning – data från MISS

Tillväxtanalys kunde inte samköra data från de olika myndigheterna, vilket gjorde det omöjligt att undersöka om gränserna för de minimis-stöd överskridits genom att stöd beviljats från flera myndigheter. Av de gjorda utbetalningarna fann Tillväxtanalys att några stöd överskridit beloppsgränserna under en treårsperiod vilket kan indikera att företagen beviljats stöd i strid med gällande regelverk. Det har dock inte varit möjligt att bekräfta detta genom att studera beslutsdatum för dessa stöd. Det beviljade stödet kan ha varit korrekt eftersom det avgörande är tidpunkten för när stödet beviljats och inte när utbetalning skett.

Vi kan således konstatera att Tillväxtanalys databas inte gick att använda för att följa upp hur mycket stöd som har betalats ut till olika företag i Sverige. Den totala bilden av stöd som har betalats ut från samtliga myndigheter som beviljar *de minimis*-stöd gick inte att återskapa. Vinnovas stöd var inte registrerade så att det gick att se under vilken förordning företagen hade fått stöd beviljade. Vinnova fick därför komplettera dessa uppgifter. Energimyndigheten uppgav inledningsvis till Tillväxtanalys att de inte betalar ut *de minimis*-stöd, men ändrade denna uppgift i faktagranskningen⁶⁴. Och de stöd som med MISS-databasen kopplades till Tillväxtverket, visade sig i faktagranskningen ha beslutats av länsstyrelser. Det är sammantaget uppenbart att utbetalningar som omfattas av *de minimis*-förordningen svårligen låter sig följas upp.

Med dagens kontrollsystem av *de minimis*-stöd, som förlitar sig på stödmottagares egna uppgifter om huruvida de har erhållit tidigare stöd, är det möjligt för företagen att ta emot mer stöd än vad reglerna tillåter. Riksrevisionen drar dock främst en annan slutsats av Tillväxtanalys uppföljning.

De data som inrapporteras till Tillväxtanalys går inte att använda för att få en överblick över vilka *de minimis*-stöd som betalas ut. Det är också noterbart att uppföljningen krävde merarbete på grund av att inregistrerade data inte gav en komplett bild.

Det går inte att se om det finns företag som fått stöd beviljade från olika myndigheter och därmed passerar gränsen för den tillåtna beloppsgränsen. Däremot finner Tillväxtanalys att det har beviljats stöd över den tillåtna gränsen. Detta behöver inte betyda att besluten har fattats inom en treårsperiod. Det faktum att Tillväxtanalys finner företag som har fått för mycket stöd, utan att kunna samköra data eller ha tillgång till alla utbetalda *de minimis*-stöd, indikerar dock att det kan finnas mer omfattande problem med överutnyttjande av stöden.

⁶⁴ Energimyndighetens faktagranskning 2016-03-29.

Varje år betalar staten ut cirka 27 miljarder kronor i stöd till näringslivet. Stöden är ofta villkorade så att företag som får stöd ska skjuta till egna medel. Utvärderingar ger ingen entydig bild av vilka effekter de utbetalda stöden har för enskilda företag eller för Sveriges ekonomiska tillväxt. Riksrevisionen har därför granskat om Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket har tydliga och uppföljningsbara mål för sina program; hur myndigheternas processer vad gäller tilldelning av stöd fungerar; om stöden ger några mätbara effekter; samt om regeringen har överblick över stöden.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen inte har en tillräckligt samlad och tydlig bild av stöden och dess effekter. Detta leder till att det är svårt att svara på frågan om stöden kompenserar för misslyckanden på marknaden, stimulerar forskning och utveckling eller skapar ett system för utveckling. Stöden utvärderas kontinuerligt av forskare och utredare, men den kritik som framförs tas inte alltid till vara för lärande och utveckling. Vidare saknas användbara data som gör att stöden går att följa upp på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som målen för programmen som beslutar om stöd formuleras på så sätt att de är svåra att följa upp.

Trots brist på överblick över stöden och deras effekter kan det vara så att stöden skapar nytta. Men för att öka tilltron till systemet och för att kunna styra insatserna dit de gör mest nytta bör regeringen skapa förutsättningar för att få en bättre överblick över stöden till näringslivet och dess effekter.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-415-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:79 Riksrevisionens rapport om statliga stöd till innovation och företagande

